NITTI

ENZA DELLE FINANZE

V. EDIZIONE

MANUALI PIERRO

DI SCIENZE GIURIDICHE E SOCIALI

3 1791 04692698 4

VELUT ARBOR ÆVO

Presented to the

LIBRARY *of the*

UNIVERSITY OF TORONTO

from

the estate of

GIORGIO BANDINI

+ 30 —

Lingistowski
3 Nobr 1923

MANUALI PIERRO

DI SCIENZE GIURIDICHE E SOCIALI

Pubblicati:

1. Francesco Nitti, professore ordinario di scienza delle finanze nella R. Università di Napoli: *Scienza delle finanze* (5ª ediz.). L. 35.—
2. Camillo Supino, prof. ordinario di economia politica nella R. Univ. di Pavia: *Economia politica* (4ª ediz.) L. 25.—
3. Napoleone Colajanni: professore ordinario di statistica nella R. Univ. di Napoli: *Statistica* (3ª ed.). (*esaurito*).
4. — *Demografia* (2ª ed.). L. 12.—
5. Giulio Diena, professore ordinario nella R. Università di Torino: *Diritto Internazionale*:
   Volume Primo. *Diritto Internazionale Pubblico.* L. 25.—
6. — Volume Secondo. *Diritto Internazionale Privato.* L. 25.—
7. Bernardino Alimena, prof. ordinario di diritto penale nella R. Univ. di Modena: *Diritto penale*, vol. I. L. 25.—
8. — *Diritto penale*, vol. II. L. 25.—
9. — *Principi di Procedura Penale* (vol. I.). L. 25.—
10. Oreste Ranelletti, professore ordinario di diritto amministrativo nella R. Università di Napoli: *Diritto amministrativo* (vol. I). (*esaurito*)
11. Bartolomeo Dusi, professore ordinario nella R. Università di Torino: *Istituzioni di diritto civile*, vol. I. L. 25.—

In preparazione:

1. Bartolomeo Dusi, professore ordinario nella R. Università di Torino: *Istituzioni di diritto civile*, (vol. II.).
2. Bernardino Alimena, prof. ordinario di diritto penale nella R. Università di Modena: *Principi di Procedura Penale* (vol. II.).
4. Oreste Ranelletti, professore ordinario di diritto amministrativo nella R. Università di Napoli: *Diritto amministrativo* (vol. II).

PRINCIPI

DI

SCIENZA DELLE FINANZE

DI

FRANCESCO NITTI

PROFESSORE ORDINARIO DI SCIENZA DELLE FINANZE
NELLA R. UNIVERSITÀ DI NAPOLI

QUINTA EDIZIONE RIFATTA

NAPOLI
LUIGI PIERRO, LIBRAIO-EDITORE
PIAZZA DANTE, 76
1922

Tutti i diritti di traduzione, riduzione e riproduzione sono riservati.

Gli esemplari non muniti della seguente firma sono falsificati.

1044 - Giuseppe Tilli

LIBRARY
APR 3 1995
UNIVERSITY OF TORONTO

DELLO STESSO AUTORE

Il socialismo cattolico, Torino, Roux, 1891, pag. 418, 2 edizioni italiane: traduzione in francese (editore Guillaumin); inglese (editori Swan Sonnenschein and Co.); spagnuola (traduttore: Dorado Montero) polacco, ecc. ecc.

La popolazione e il sistema sociale, Torino, Roux, 1894, pag. 214: traduzioni in inglese (editori Sonnenschein and Co.); francese (Giard et Briére); spagnuolo (editorial Minerva) ecc. ecc.

L'ora presente, Torino, Roux, 1893.

L'emigrazione italiana e i suoi avversari, Torino, Roux, 1889.

Poor relief in Italy, London, 1892.

La législation du travail en Italie, Paris, 1892, pag. 60.

Die Bankfrage in Italien, Wien, 1894.

L'alimentazione e la forza di lavoro dei popoli, Torino, 1894.
(tradotto in inglese e in russo).

La misura delle variazioni di valore della moneta, Torino, 1895.

Il lavoro, Torino, 1895.
(tradotto in francese).

L'economia degli alti salari, Torino 1896.
(tradotto in russo e in spagnuolo).

La nuova fase della emigrazione italiana, Torino, Roux 1899.

Il saggio dello sconto, Napoli, 1898.
(tradotto in francese e in spagnuolo).

Nord e Sud, con 47 incisioni, Roux e Viarengo, 1900.

Il bilancio dello Stato dal 1862 al 1896-97, 100 esemplari in gran formato a lire 25 ciascuno, Napoli, 1900 (con oltre 200 grandi tavole statistiche, diagrammi e cartogrammi).

L'Italia all'alba del secolo XX, Torino, 1901, Roux e Viarengo.

La città di Napoli, studi e ricerche su la situazione economica presente e la possibile trasformazione industriale (edizione in gran formato di 100 esemplari), Napoli, 1902.

Napoli e la questione meridionale, Napoli, 1902.

Le forze idrauliche dell'Italia e la loro utilizzazione, Napoli, 1902, (edizione di 100 esemplari).

Nuove ricerche sulle forze idrauliche dell'Italia e la loro utilizzazione, Napoli, 1903 (edizione di 100 esemplari in 4° grande).

La ricchezza dell'Italia, un grosso volume in 4° grande (edizione di 100 esemplari a lire 20 ciascuno), Napoli, 1904.

La ricchezza dell'Italia, Torino, Roux, 1905.

La conquista della forza, Torino, Roux, 1906.

Il partito radicale e la nuova democrazia industriale, Torino-Roma, Casa editrice nazionale, 1907.

Il porto di Napoli, Napoli, 1910.

Basilicata e Calabria. Relazione della Inchiesta parlamentare sulle condizioni dei contadini nelle province meridionali e nella Sicilia, Roma, 1910, I vol. pag. 236 in formato grande; II volume, pag. 822.

Il capitale straniero in Italia, Bari, Laterza, 1915.

La guerra e la pace, Bari, Laterza, 1916.

L'Europa senza pace, Firenze, Bemporad, 1921, seconda edizione, 1922; tradotto in inglese: edizione britannica; *Peaceless Europe,* London, Cassel, 1922, ed edizione americana: *The wreck of Europe,* Indianapolis - New-York, Bobbs Merrill Company, 1922; in tedesco: *Das friedlose Europa,* Frankfurt am Main, Frankfurter Societäts Druckerei, I edizione 1921 e seconda edizione 1922; in spagnuolo: *Europa sin paz,* Buenos Ayres, Editora Internacional, 1922; in russo: *Europa Bez Mira,* Wolga Verlag, 1922; in finnico: *Eurooppa vailla rauhaa,* Hameenlinna, Arvi, A. Karisto Osakeyhtio, 1922; in bulgaro: *Evropa bes mir,* Sofia, 1922; in svedese: *Det Friedlosa Europa,* Stockholm, Chelius & Co, 1922; in francese: *L'Europe sans paix,* Paris, librairie Stock, 1922; in olandese: *Europa zonder Wrede,* Rotterdam, Niigh & Ven Ditmar, 1922; in ungherese *Nincs Beke Europaban,* Budapest, Pallas Irokodalmi es Nyomdai R. T. Kiadaia, I edizione 1922, 2 edizione 1923; in danese *Det Fredforladte Europa,* Copenhaghen, Levin & Munksgaard 1923; in greco: *J Evropy xoris Eirinin,* Atene, Ekdolikas Oikos F. J. Basileion, 1922; in serbo croato *Europa bez mira,* Zagrab, Zabavne Biblioteke; ecc. Altre traduzioni e riduzioni in turco, portoghese, persiano, giapponese, arabo.

La Decadenza dell'Europa, Le vie della ricostruzione; Firenze, Bemporad, 1923. Tradotto in inglese: edizione britannica *The decadence of Europe,* London, T. Fisher Unwin, 1923, e second edition, third impression, 1923, edizione americana *The decadence of Europe,* New York, Henry Holt & Co. 1923, in tedesco: *Der Niedergang Europas. Die wege zum Wiederaufbau,* Frankfurt a M., Frankfurter Societäts Druckerei, 1923, in ungherese: *Europa Hanyablaia,* Budapest, Pallas, Irodalmi es Nyomdai R. T. Kiadesa, 1923, in russo *Europa nad Bezdnoi,* Wolga Verlag, 1923; in spagnuolo *La decadencia de Europa,* Buenos Ayres, Editoria Internacional, 1923; in olandese: *Het verval van Europa,* Leiden, B. W. Sijthoft, 1923; in bulgaro: *Upadgka na Europa,* Sofia, 1923. Traduzioni e riduzioni in stampa in portoghese, danese, serbocroato, turco, arabo, finnico, persiano, svedese, greco, esperanto ecc.

Europa am Abgrnnd, Volksansgabe, Frankfurt a. m. 1923.

ecc. ecc. ecc.

A VINCENZO NITTI, MIO PADRE
E A VINCENZO NITTI, MIO FIGLIO

Con queste poche parole, pubblicando per la prima volta i Principi di scienza delle finanze, *io avevo voluto ricordare la gratitudine per mio padre ed esprimere le speranze nel mio primo figliuolo. Son passati venti anni dalla prima edizione e tutto intorno a me è mutato.*

Il mio povero padre è morto dopo una lunga vita di lavoro. Discendente di una famiglia in cui da secoli era il culto della libertà e la fede della democrazia, antico milite della Falange Sacra *di Mazzini, antico soldato di Garibaldi nelle guerre dell'Indipendenza, avea, nelle vicende non sempre liete della sua vita, conservato la immutabile fede nella patria e un amore della libertà, ch'era quasi insofferenza di ogni vincolo. Suo padre, medico insigne e umanista sapiente, era stato trucidato nella reazione borbonica dell'aprile 1861 e dalla terra nostra ai piedi del Vulture, da Venosa, s'era iniziato con la sua uccisione quel movimento che per cinque anni funestò largamente il Mezzogiorno d'Italia. Era un antico carbonaro : avea voluto che nel 1848 due suoi figliuoli fossero condannati a morte, piuttosto che servire sotto le bandiere borboniche. Avea mandato egli stesso mio padre nelle schiere garibaldine. Viveva dei suoi studi e del suo apostolato ; confinato dalla violenza del Governo nella sua piccola città nativa, avea sotto tutte le persecuzioni, aumentato il suo fervore. Era uomo virtuoso e religioso : nelle piccole chiese della mia terra si cantano ancora i suoi inni sacri. Fu trucidato perchè, di fronte agli invasori, che volevano costringerlo a gridare evviva al Re di Borbone, gridò : Viva l'Italia ! Il suo cadavere venerando fu fatto a pezzi e l'antica casa dove molte generazioni si eran se-*

guite, tutte intente al lavoro e tutte raccolte nello stesso spirito religioso, fu incendiata. Ho riunito dopo molti anni solo pochi libri scampati alla distruzione. Visse come un savio e morì come un eroe e di niuna cosa sono più grato a mio padre che di avermi imposto il suo nome.

Quando questo libro apparve, il mio primo figliuolo avea appena quattro anni. Egli ha saputo rinnovare la tradizione degli avi, e quando nessun obbligo di servizio militare pesava su di lui, é stato come volontario, forse il più giovane di tutti i soldati d' Italia, che, ancora fanciullo, ha partecipato alla guerra. Tre volte decorato al valore, ferito in combattimento con i tedeschi, prigioniero per quindici mesi in Germania, nelle più dure sofferenze, egli ha conservata la stessa serena e composta dignità dei suoi avi. Serberò fra i più grati ricordi le relazioni delle sue tre medaglie al valore. Una di esse, quella per l'azione di Boscomalo sul Carso, 23-24 maggio 1917, è semplice e breve : « Vincenzo Nitti, da Napoli, sottotenente di complemento 39 Reggimento Fanteria. Giovanissimo, volontario di guerra, spinto da alto sentimento del dovere e animato da vivo entusiasmo, durante un'avanzata, lasciato il comando di brigata cui era addetto, risolutamente assumeva il comando di un plotone e lo trascinava alla conquista di una difficile posizione, validamente contribuendo col suo valore personale e con la sua nobile iniziativa al buon esito dell'azione. Già distintosi in precedenti pericolosi servizi di informazioni e di ricognizioni ». Così per l'azione di Selo Korite sul Carso (21-24 maggio 1917) rimasto comandante di compagnia per la morte dei suoi compagni, dava con atti di eroismo « prova costante di alto senso del dovere, di calma e di valore ». E dopo Caporetto, nell'azione di Monte Ragogna : « Vincenzo Nitti, da Napoli, sottotenente di complemento 39 Reggimento Fanteria. Aiutante maggiore in seconda, in una critica situazione, sotto l'intenso fuoco nemico di artiglierie e mitragliatrici, con grande sprezzo del pericolo, percorreva la prima linea, mantenendo il collegamento fra i vari reparti e validamente coadiuvando l'azione del proprio comandante. In un momento in cui i nuclei avversari provvisti di mitragliatrici attaccavano a tergo il comandante del battaglione, prontamente riuniva i pochi uomini disponibili e, condottili risolutamente in acconcia posizione, li incitava col

proprio mirabile contegno a strenua lotta, costringendo gli assalitori a ritirarsi. Già distintosi in precedenti azioni per devozione al dovere e per ardimento ». A mio padre fu negata la suprema gioia di vedere che il fanciullo, nella cui tenera anima avea istillato l'ardente amore della patria e il culto della libertà, avea saputo mostrare, nell'ora del pericolo, che quegli insegnamenti non erano andati perduti. Ma io spero che dagli insegnamenti del suo avo il mio figliuolo e quelli della mia stirpe che verranno dopo di lui conservino la fede profonda nella democrazia, senza di cui non è grandezza di popolo, il culto della libertà, che è fine a sè stessa, la passione per le classi sociali che vivono di lavoro. Io spero anche che abbiano e conservino immutata la stessa passione per il popolo, l'odio per ogni privilegio sociale, la convinzione che tutti gli sforzi di una società civile devono essere diretti a creare una grande democrazia del lavoro, in un regime di pace interna e di libertà e in una convivenza internazionale, basata sul rispetto del diritto e della giustizia.

Breve passaggio è la vita e solo a traverso lunga serie di generazioni un popolo può compiere opere grandi e immortali. Il fuoco sacro della tradizione familiare è soltanto durevole e costituisce la forza delle democrazie libere.

E' nel ricordo del passato che si prepara l'avvenire.

Breve è la vita, ha detto Marco Aurelio Antonino, nei suoi immortali Ricordi, *e l'unico frutto di questa esistenza terrena è la santa disposizione dell'anima e l'opera indirizzata al comun bene.*

Tutto il resto è poca cosa e la lode e il biasimo non contano.

Acquafredda in Basilicata, 2 maggio 1923.

NITTI

PREFAZIONE ALLA QUINTA EDIZIONE

La stampa della quinta edizione è cominciata in aprile 1921 ed è finita in maggio 1923. Durante questo periodo molte leggi sono mutate, molti gravi avvenimenti si sono svolti, il disordine finanziario è cresciuto quasi dovunque. Sotto la pressione tormentosa in cui si trovano quasi tutti gli stati, obbligati ad aumentare comunque le loro entrate, le buone regole della scienza finanziaria cadono in oblio. Le leggi sono mutate e rimutate come bozze di stampa. E' quasi impossibile seguire la legislazione finanziaria. Le cifre dei bilanci non hanno altro valore che di indicazioni approssimative: molti paesi vivono in larga parte sul debito, in alcuni gli abusi della circolazione hanno profondamente disordinata tutta la vita economica e finanziaria.

Mai come ora è necessario tornare ai buoni principi e alle buone pratiche. Ma la politica finanziaria brancolerà ancora parecchi anni incerta ed è assai difficile che un ritorno alla vita normale, nella maggior parte dei beni di Europa, avvenga per ora.

In molti stati europei è incerta la finanza, in molti è incerta la vita economica, in altri è incerta la sicurezza. I Parlamenti non hanno ripreso la loro normale funzione e senza il ritorno al controllo parlamentare non vi sarà mai una finanza seria e seriamente durevole.

La libertà, con tutti i suoi inconvenienti, è ancora l'eleterio di ogni progresso; i parlamenti, con tutti i loro difetti, sono il presidio di ogni società civile.

Umana libertà come sei cara, *ha detto uno dei più grandi geni della nostra stirpe, Leonardo da Vinci.*

Senza libertà, senza democrazia, non vi è vero progresso, nè scienza, nè altezza di vita e non vi è nè meno la ricchezza.

La guerra ha dimostrato che i popoli i quali si sono prima accasciati, e che poi sono caduti nella rivoluzione sono anche quelli che aveano l'assolutismo e in cui non erano nè libertà, nè tradizioni parlamentari. I popoli anglosassoni, in cui più antico è il rispetto della libertà e più antica e gloriosa la vita dei parlamenti, non solo hanno avuto la più grande resistenza e sono stati fattore decisivo della vittoria; ma anche, come la Gran Brettagna, dopo la guerra, si sono imposti i più duri sacrifizi per avere il risanamento della finanza e il risanamento della vita economica.

Questo libro è necessariamente incompleto e contiene molte lacune. Non è possibile che questo tumultuoso periodo della vita economica dei popoli, che speriamo abbia a finire in tempo non troppo lontano, sia in ogni paese descritto, nè che tutti i fenomeni che si sono prodotti da un decennio nel campo economico e finanziario siano largamente illustrati. Ma ho cercato tenerne conto nella maggior misura possibile.

Io mi auguro che quando si pubblicherà una nuova edizione di questi Principi, *io possa scrivere delle leggi e degli ordinamenti di un' Europa, unita nei vincoli della solidarietà economica, nel sentimento della pace e nel rispetto della libertà dei popoli.*

Maggio 1923.

NITTI

PREFAZIONE ALLA PRIMA EDIZIONE

Sono in questo libro esposti, il più semplicemente che mi sia riescito, i principi della finanza pubblica: niuna cosa ho omessa perchè l'esposizione riescisse chiara e completa. Il più che possibile ho seguito le tracce della legislazione: ogni giudizio ho voluto che venisse fuori dai fatti. Forse l'amore della osservazione statistica parrà in qualche caso eccessivo: ma io ritengo che nelle scienze sociali non si faccia mai uso a bastanza delle ricerche positive. I fatti valgono più delle opinioni; l'esame dei risultati più che l'analisi delle previsioni; la osservazione diretta dello svolgersi di un fenomeno è sempre preferibile alla più ardita speculazione astratta. Il mar di tutto il senno, *come direbbe Dante, è oramai l'esperienza.*

Ho desiderato sopra tutto in questo libro la precisione e la chiarezza.

Dov' è chiara la lettera
Non fare oscura glosa,

avvertì il santo monaco di Todi. E io, piuttosto che dire solennemente le cose semplici, ho voluto quando potevo, dire semplicemente anche le cose più oscure.

Napoli 4 marzo 1903.

F. Nitti

PREFAZIONE ALLA TERZA EDIZIONE

Questo libro ha avuto una fortuna che io non osavo augurargli. In meno di tre anni due edizioni sono state esaurite. Poco tempo dopo ch' era uscita la prima edizione italiana, l' editore russo S. Sabachnikoff ne ha pubblicata una traduzione fatta da J. Schreider, curata e adattata al pubblico russo dal dottore A. R. Svirtscevski, professore a Iaroslaw, e a cui il grande economista russo A. Tchouproff ha voluto premettere una prefazione molto interessante. Dopo qualche mese gli editori francesi Giard et Brière ne han pubblicato, nella *Bibliothèque internationale de droit public* (diretta da Boucard e Jéze), una traduzione assai nitida, per cura del professore T. Chamard, insegnante nella Università di Clermont-Ferrand e per cui ha scritto una splendida prefazione il professore A. Wahl, decano della università di Lille e uno dei maggiori finanzieri e giuristi di Francia. Di questi *Principi* parecchie traduzioni sono in corso; uscirà presto a Tokio una edizione giapponese a cura del professore Yoshimasa Ishikama. Io attribuisco questa accoglienza larga e onorevole a un sol fatto: alla imparzialità scientifica, vorrei dire alla sincerità, cui questo mio libro è ispirato.

La terza edizione è stata da me riveduta e resa completa ; ho cercato di riparare a molte deficienze e di togliere ciò che poteva parere superfluo.

Napoli, febbraio 1907.

F. Nitti

PREFAZIONE ALLA QUARTA EDIZIONE

Questa quarta edizione fu cominciata a stampare nei primi mesi del 1911 ; la stampa è finita solo ora. Nominato, alla fine di marzo, Ministro di agricoltura industria e commercio, e non avendo tempo sufficiente per curare questa pubblicazione, ne ho dato incarico al professore Adolfo Musco. Voglio ora ringraziarlo vivamente della sua opera.

Roma, gennaio 1912.

F. Nitti

ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI

Alcune opere più frequentemente citate, alcune riviste e alcuni dizionari nelle note sono stati indicati con semplici abbreviazioni, di cui si dà quindi spiegazione:

Ricca: *Istituz.*	G. Ricca Salerno: Istituzioni di scienza delle finanze, Firenze 1888.
Graziani: *Istituz.*	A. Graziani: Istituzioni di scienza delle finanze, 2. ediz., Torino, 1911.
Cossa: *Finanz.*	L. Cossa: Istituzioni di scienza delle finanze, 10. ediz., Milano 1909.
Einaudi: *Studi*	L. Einaudi: Studi sugli effetti delle imposte, Torino, 1902.
Pierson: *Problemi*	N. G. Pierson: Problemi odierni fondamentali dell'economia e della finanza, traduzione dall'olandese del dott. E. Malagoli, Torino, 1901.
Leroy Beaulieu: *Traité*	Leroy Beaulieu: Traité de science des finances, Paris, 1906, 7. ediz.
Garnier: *Traité*	F. Garnier: Traité de finances, 4. ediz., Paris, 1883.
Stourm: *Budget*	René Stourm: Le budget, 4.me edit., Paris, 1900.
Boucard et Jèze: *Finance*	Max Boucard et Gaston Jèze: Éléments de science des finances et législation financière française, Paris, 2.me edition, 1902.
Bastable: *Finance*	Bastable: Public finance, London, 1894.
Seligman: *Incidence*	Seligman: On the shifting and incidence, of taxation, New-York, 1899, 2. ediz.
Seligman: *Essays*	Seligman: Essays in taxation, New-York, 1895.
Seligman: *Progress. tax*	Seligman: Progressive taxation, New-York, 1905, 5. ediz.
Cohn: *Finanz.*	G. Cohn: System der Finanzwissenschaft Stuttgart, 1899.
Conrad: *Finanz.*	F. Conrad: Finanzwissenschaft, Iena, 1899.
Wagner: *Finanz.*	A. Wagner: Finanzwissenschaft, Leipzig, 1901.
Roscher: *Finanz.*	W. Roscher: Finanzwissenschaft, Iena, 1899.
Schaeffle: *Steuern*	Schaeffle: Die Steuern, Leipzig, 1895.

D. C. I. B.	Guyot et Raffalovich: *Dictionnaire du Commerce de l'Industrie et de la Banque*, Paris, Guillaumin.
D. of P. E.	R. H. Inglis Palgrave: *Dictionary of Political Economy*, London, Macmillan.
B. d. E.	*Biblioteca dell' Economista.*
Val. mob.	*Congrès international des valeurs mobilières*, Paris, 1900, 4. vol.
B. S. L. C.	*Bollettino di statistica e legislazione comparata*, pubblicato dal Ministero delle finanze a Roma.
R. S.	*La Riforma Sociale*, rassegna di scienze sociali e politiche diretta da Roux, Nitti ed Einaudi.
G. d. E.	*Giornale degli Economisti.*
R. d. E. P.	*Revue d'Économie politique.*
R. P. P.	*Revue politique et parlementaire.*
J. D. E.	*Journal des Économistes.*
Bull. S. L. C.	*Bullettin de statistique et législation comparée* (Ministère des Finances).
E. F.	*L' Économiste Français.*
B. I. S.	*Bulletin de l' Institut International de Statistique.*
J. S.	*Journal de la Societé de statistique* de Paris.
R. s. l. f.	*Revue de science et de législation financières.*
E. J.	*The economic journal.*
Econ.	*The Economist.*
N. A. R.	*The North American Review.*
J. R. SS.	*Journal of the Royal Statistical Society*, London.
F. A.	*Finanz Archiv.* Stuttgart.
C. I.	*Conrad's Iahrbücher*, Jena.
Zeit.	*Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft.*
J. N.	*Jahrbücher für Nationalökonomie.*
G. J. f.	*Jahrbücher für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirthschaft in deutschen Reich.*

VALORE IN LIRE

DELLE PRINCIPALI MONETE STRANIERE

Nel testo le notizie relative a stati esteri sono espresse assai spesso nelle monete dei rispettivi stati, che equivalgono in monete d'oro.

Germania	1 marco = 100 pfennings	= lire	1.235
Inghilterra	1 lira sterlina = 20 scellini	= »	25.221
Argentina	1 peso = 100 centesimi	= »	5.000
Austria-Ungheria	1 corona = 100 hellers	= »	1.05
Brasile	1 milreis = 1000 reis	= »	2.832
Chilì	1 peso = 100 centavos	= »	1.891
Stati scandinavi	1 corona = 100 œre	= »	1.389
Stati Uniti di Amer.	1 dollaro = 100 cents	= »	5.181
Giappone	1 yen = 100 sen	= »	2.58
Olanda	1 fiorino = 100 centesimi	= »	2.08
Portogallo	1 milreis = 1000 reis	= »	5.60
Russia	1 rublo = $^1/_{15}$ rubli	= »	2.666

Gli stati dell'unione monetaria latina dal 23 dicembre 1865 hanno le stesse unità monetarie dell'Italia e sono: Francia, Belgio, Svizzera (franco), Grecia (drachma); equivalgono alla lira italiana la *peseta* in Spagna, il *markha* del gran ducato di Finlandia, il *ley* in Romania e il *dinar* in Serbia.

Nel disordine enorme dei cambi attuali queste indicazioni servono solo per riferimento.

INDICE

Dedica ..... pag. VII
Prefazione alla V edizione ..... » XI
Prefazione alla I edizione ..... » XIII
Prefazioni alla III e alla IV edizione ..... » XV
Elenco delle abbreviazioni ..... » XVII
Valore in lire italiane delle principali monete straniere » XIX
Indice ..... » XXI

NOZIONI GENERALI

I. La scienza delle finanze ..... pag. 1-18

1 La esistenza dello Stato e la pubblica finanza. 2 Difficoltà di sviluppo delle scienze sociali. 3 Molteplicità dei tentativi per la costruzione di una scienza sociale. 4 Il principio della solidarietà sociale: come derivi da un maggiore sviluppo di rapporti una più grande solidarietà sociale. 5 Inutilità delle controversie preliminari nelle opere di scienze sociali; come la più gran parte delle discussioni sui limiti di arte e di scienza e sull'origine storica delle varie teorie siano inutili. 6 Come la pratica finanziaria abbia preceduta la dottrina.

II. L'azione economica dello Stato e degli enti locali pag. 19-39

7-9 Le forme di attività dello Stato. Bisogni individuali e bisogni collettivi. Lo Stato non ha scopi propri, non è al disopra e al di fuori di coloro che lo compongono; non è l'antitesi dell'individuo, non è mai tutta la società. Esagerazioni sullo Stato etico. 10 Lo Stato e le esagerazioni dell'individualismo economico. 11 Come lo sviluppo della solidarietà aumenti i rapporti d'interdipendenza senza ridurre la libertà. Esagerazioni ed errori sulla natura dello Stato. 12 Ciò che lo Stato può o non può fare. 13 Dove l'azione dello Stato è necessaria, dove è dannosa. 14 Funzioni che lo Stato abbandona e funzioni che assume: errori del materialismo storico. 15 I servizi pubblici e i servizi di utilità pubblica.

III. Teorie generali relative ai fenomeni finanziari .. pag. 39-49

16 Il principio regolatore della finanza pubblica. 17 Teoria del consumo, ragione storica di essa. 18 Teoria dello

scambio: esagerazioni sulla natura dello scambio. 19 Teorie sulla produzione: lo Stato come produttore di pubblici servizi. 20 Teoria del valore: come si presti meglio a intendere i fenomeni finanziari. 21. Le forme coattive della imposizione. 22 Natura permanente dei bisogni collettivi.

IV. L'azione dello Stato e l'aumento delle spese pubbliche ..... pag. 49-65

23 Se le spese dello Stato aumentino indefinitamente: importanza dell'osservazione storica e statistica. 24 Il bilancio francese dal 1234 a ora. 25 Il bilancio inglese dal 1691 a ora. Le spese locali della Gran Brettagna. 26 Aumento delle spese pubbliche nei piccoli stati: in Belgio dopo il 1851, in Svizzera dopo il 1850, in Olanda dopo il 1851, in Svezia dopo il 1877. 27 Il bilancio della Germania dopo il 1874, della Russia dopo il 1803. 28 Come i paesi nuovi non sfuggano all'aumento: il bilancio degli Stati Uniti dal 1791 ad ora; il bilancio del Giappone. 29 Un secolo di finanza municipale: Parigi e Torino. 30 Le spese pubbliche in Italia, dalla costituzione del nuovo Regno.

V. Se l'accrescimento delle spese pubbliche sia reale pag. 65-78

31 L'accrescimento delle spese pubbliche è, secondo Say, una malattia universale. È reale e fino a qual punto? Un fatto universale può dipendere da un errore generale? 32 Elementi che bisogna tener presenti nella comparazione: variazioni nel territorio degli Stati. 33 Aumento della popolazione. 34 Sviluppo della ricchezza. 35 Variazioni avvenute nel valore della moneta. 36 Cause effettive dell'aumento delle spese pubbliche nel secolo XIX.

VI. La comparazione in materia finanziaria..... pag. 78-82

37 Usi e abusi della comparazione in materia finanziaria, come spesso siano violati i principi della logica statistica. 38 Difficoltà dei confronti: norme che si devono seguire. 39 Cause più frequenti di errore nella comparazione.

VII. La misura delle variazioni di valore della moneta e il calcolo della ricchezza delle nazioni.. pag. 82-107

40 Alcuni procedimenti più in uso. 41 La misura delle variazioni di valore della moneta. 42 Metodi adoperati dopo Lowe e Scrope per eseguire tale misura. Gl'*index numbers*. 43 Le variazioni dei valori doganali. Il metodo delle monografie di famiglia. 44 Se si possa misurare la ricchezza di una nazione

in epoche differenti e di differenti nazioni nella stessa epoca. 45 Ricchezza pubblica, ricchezza privata, ricchezza nazionale: metodi seguiti per calcolare la ricchezza privata. 46 Il reddito nazionale e la capitalizzazione annuale di ciascun paese. In che senso deva essere intesa la capitalizzazione. 47 Cause della capitalizzazione.

VIII. La ricchezza privata e l'onere dei contribuenti nei paesi moderni .....pag. 107-113

48 Calcoli più recenti sulla ricchezza privata nei vari paesi. Come si misuri la pressione tributaria. 49 Situazione dei principali paesi dal punto di vista della pressione tributaria

IX. Le spese e le entrate pubbliche.....pag. 113-124

50 Come l'argomento delle pubbliche spese interessi tutta la finanza. 51 Classifica delle pubbliche spese secondo gli scopi, la durata e la forma. Come le leggi di Engel trovino riscontro nella vita degli stati. 52 Le entrate originarie e derivate. 53 Classifica delle pubbliche entrate.

X. La ripartizione della ricchezza e le forme della imposizione.....pag. 124-150

54 L'ammontare della ricchezza privata determina i limiti della imposizione: la distribuzione ne determina la forma. Ipotesi della distribuzione: la curva dei redditi. 55 Distribuzione della ricchezza in Svezia, Norvegia e Olanda. 56 La distribuzione della ricchezza in Francia: ripartizione dei valori mobiliari. 57 Indagini più precise fatte in Prussia e in Sassonia. 58 I risultati dell'*Einkommensteuer* in Prussia. 59. La ripartizione della ricchezza in Inghilterra e negli Stati Uniti. 60 Calcoli sull'Italia. 61 La crisi del reddito: condizioni presenti delle classi medie. Tendenze a una più larga ripartizione. 62 Come non si verifichi un processo di accentramento, ma una elevazione dei redditi inferiori e uno sviluppo continuo dei redditi medi.

LIBRO I.

Le spese dello Stato

I. Le spese nei vecchi e nei nuovi bilanci.....pag. 150-159

63 Come la natura delle pubbliche spese non abbia molto variato. Prevalgono le spese necessarie all'esistenza. 64 Le

spese pubbliche in Italia per quaranta anni. 65 Le spese pubbliche in Francia per un secolo. Altri confronti. *Nota:* Spese dello Stato nella Gran Brettagna dopo il 1841.

II. Le spese per la costituzione.....pag. 160-167

66 Quali siano le spese per la costituzione. Le spese per la sovranità nel passato. La lista civile dei sovrani moderni. 67 Le spese per le camere legislative e per le alte magistrature. 68 Spese per il debito pubblico e per le pensioni: rapido aumento di tali spese.

III. Il costo della difesa .....pag. 168-177

69 Grande sviluppo delle spese militari. Costo delle guerre moderne; costo della pace. 70 Carattere generale dell'aumento delle spese militari. *Nota:* Statistica e storia delle spese militari nei maggiori e nei minori stati.

IV. Le spese di giustizia e le spese di sicurezza interna.....pag. 177-181

71 Le spese per la giustizia e per la sicurezza: importanza nuova e crescente di tali spese. Come queste spese sieno essenziali. 72 Le spese per la magistratura.

V. Le spese per la istruzione e le spese per la educazione.....pag. 181-187

73 Le spese per la istruzione, per la educazione e per la religione: differente sviluppo di esse. Effetti della istruzione primaria obbligatoria. 74 L'istruzione media e superiore non può esser gratuita. L'istruzione tecnica. 75 Le spese per i culti.

VI. Le spese per i lavori pubblici.....pag. 188-191

76 I lavori pubblici nel secolo XIX. Quali lavori lo Stato ha assunti. Differente legislazione dei paesi moderni.

VII. Le spese per sviluppare la produzione.....pag. 191-194

77 Spese di conservazione del territorio nazionale. Spese necessarie allo sviluppo. Funzioni nuove determinate dalle forme attuali di produzione.

VIII. Le spese per la legislazione sociale e la pubblica assistenza .....pag. 194-200

78 La legislazione sociale nei suoi risultati finanziari. Il costo dell'assistenza pubblica. L'assistenza pubblica e lo Stato nei paesi protestanti e nei paesi cattolici. 79 Quali spese sieno produttive: abuso della classifica di spese improduttive.

IX. Le spese dello Stato e le spese degli enti locali pag. 200-202

80 Attribuzioni dello Stato e degli enti locali. Proporzione fra le spese dello Stato e quelle degli enti locali in alcuni paesi.

LIBRO II.

Le entrate ordinarie dello Stato

Parte I: il demanio e le tasse.

I. Il demanio fiscale .....pag. 205-215

81 Differente funzione del demanio pubblico e del demanio fiscale. I beni demaniali. L'antico e il nuovo demanio. 82 Il demanio fondiario, forestale, minerario e industriale in alcuni paesi. 83 Nuove cause che determineranno sviluppo di nuove forme demaniali. Le acque pubbliche e la loro nazionalizzazione. 84 Aumento della ricchezza comune e indivisa.

II. Le tasse .....pag. 215-225

85 Definizione della tassa. Servizi pubblici che devono essere pagati con tasse: servizi i quali possono essere pagati solo con imposte. 86 Come ai servizi pubblici di utilità speciale corrispondano le tasse. 87 I contributi di miglioria (*betterment taxes*).

III. Le pubbliche imprese e i monopoli sociali....pag. 225-258

88 Sviluppo di alcune pubbliche imprese negli Stati moderni. I monopoli. I prezzi di concorrenza e di monopolio. 89 Le tariffe dei monopoli. Tariffa proporzionale, differenziale, graduale, unica. 90 La monetazione, assunta dovunque dallo Stato. 91 La moneta convenzionale, la moneta divisionale e lo Stato. 92 L'emissione dei biglietti di banca come pubblico servizio. Pericoli delle imposte sulla circolazione bancaria. 93 Come la partecipazione dello Stato ai benefizii delle Banche

di emissione sia preferibile alle alte imposte. 94 La Posta come servizio pubblico. La posta durante un secolo. 95 Quali servizi assume la Posta. La Posta come Banca internazionale. 96 Il telegrafo : ragione del monopolio di Stato. 97 Tendenza del Telefono al monopolio di Stato. 98 I grandi mezzi di trasporto: le Ferrovie e lo Stato. Tendenza al monopolio. 99 Come la concorrenza non sia spesso nè possibile nè conveniente 100 Le tariffe ferroviarie : quali siano preferibili. 101 La trazione elettrica sulle ferrovie, nuove cause che determinano l'esercizio di Stato.

PARTE II : NOZIONI GENERALI SULLE IMPOSTE.

IV. Natura e forma delle imposte.....pag. 258-270

102 Definizione dell'imposta. Come sia necessaria per i servizi pubblici non divisibili. 103 Come le imposte abbiano o scopo finanziario o scopo economico ; ma come abbia importanza fondamentale lo scopo finanziario. 104 Il criterio di ripartizione della imposta. Principio della capacità contributiva e principio della uguaglianza di sacrifizio. Principio del sacrifizio minimo. 105 I due principi fondamentali : la uniformità e la generalità. Illusioni tributarie : come i bilanci moderni si basino tutti sulle imposte indirette.

V. Imposta unica e imposte molteplici. Classifica dei redditi e delle imposte .....pag. 270-286

106 Imposta unica e imposte molteplici. Impossibilità di un'imposta unica. 107-108 Le classi sociali, la distribuzione del reddito e la diversificazione delle imposte. Redditi fondati e non fondati. Classifica delle imposte. Imposte dirette ed indirette, reali e personali. 109. Se le imposte devono colpire il capitale o il reddito. Come la questione sia messa male. Il reddito o il capitale come misura e non come fonte continuativa della imposizione. Come non esistano vere imposte esclusive sul capitale. Le imposte sul patrimonio in America e in Europa. Discussioni teoriche. 110 La generalità delle imposte e le sue eccezioni.

VI. Le imposte dirette e le imposte indirette nei bilanci moderni .....pag. 286-299

111 Diversa funzione delle imposte dirette e delle imposte indirette nei bilanci moderni. Prevalenza delle imposte indirette in tutti gli Stati. 112 Situazione relativa delle imposte dirette e delle imposte indirette ne' vari bilanci. 113 Caratteri economici e finanziari delle imposte dirette e indirette. *Nota :* Entrate della Gran Brettagna dopo il 1841.

VII. Le imposte dirette reali e personali.....pag. 300-308

114 Le imposte reali e le imposte personali: loro produttività. L'arbitrio nelle imposte personali. Caratteri delle imposte reali. 115 Il metodo di quotità e il metodo di contingenza

VIII. La progressività e la proporzionalità delle imposte .....pag. 308-333

116 Imposte con saggi proporzionali o progressivi: imposte degressive. 117 Teorie contro e in favore della progressività. Esagerazioni sui danni della progressività. Esempi di progressione nella storia tributaria. 118 Se la progressività della imposta sia contraria allo sviluppo della produzione, se tenda ad assorbire il reddito e intaccare il capitale se sia impraticabile, se scoraggi il risparmio. Altre obiezioni. 119 Principi che giustificano dal punto di vista economico e sociale le aliquote progressive nelle imposte dirette personali e nelle imposte di successione. 120 Temperamenti con cui è applicata la progressività delle imposte. Dove esistono imposte progressive. La progressione in Europa e in America. 121 Vari metodi seguiti in Svizzera, in Austria, ecc. *Nota:* Formula di Vauthier. La progressività delle imposte in Italia.

IX. Esenzioni e limitazioni nei sistemi tributari moderni.....pag. 333-348

122 Le esenzioni dalle imposte: quando siano giustificabili. Se esista un minimo di esistenza e se i redditi minimi vadano esenti dalle imposte dirette. Cause di esenzione. *Nota:* L'esenzione dei redditi minimi nella pratica tributaria. Inghilterra, Prussia, Austria, Svizzera, Olanda, Danimarca, Norvegia Francia, Italia, Australia, Giappone. 123 La famiglia nelle leggi di imposta. *Nota:* La situazione della famiglia e l'imposta in alcune legislazioni tributarie: Inghilterra, Prussia, Austria, Francia, Svizzera, Norvegia, Tasmania. 124 La detrazione dei debiti dalle imposte sul reddito e dalle imposte di successione. *Nota:* La detrazione dei debiti nella pratica tributaria: Prussia, Svizzera.

X. La ripercussione delle imposte .....pag. 348-355

125 La ripercussione delle imposte come problema fondamentale della finanza. Percussione, traslazione, incidenza,

evasione delle imposte. Casi di traslazione. 126 La traslazione delle imposte in monopolio e in concorrenza; con imposte tenui o gravi; secondo la varia mobilità dei capitali; con domanda elastica o non elastica; con prodotti a costi decrescenti, crescenti o costanti; ecc.

XI. Alcune regole alle imposte .....pag. 356-365

127 Le quattro regole classiche di A. Smith: i principi di giustizia, di certezza, di comodità, di economicità. Come implichino: accertamento dello imponibile, determinazione dell'ammontare del tributo, modo e tempo del pagamento. 128 Regole di Sismondi, Garnier, Wagner, ecc. Come le imposte non devano mai ostacolare la produzione; come, a parità di condizioni, siano preferibili le imposte vecchie alle nuove come la imposta deva avere una funzione essenzialmente fiscale.

XII. Alcuni sofismi relativi alle imposte: i limiti della imposizione.....pag. 366-372

129 Pericolosi sofismi: se l'imposta induce all'economia e spinge a una maggiore produzione; se l'imposta è un investimento; ecc. 130 I limiti della pressione tributaria. Elasticità positiva e negativa delle imposte dirette. La legislazione della Nuova Zelanda.

PARTE III: LE IMPOSTE DIRETTE.

XIII. Le imposte personali e familiari non in rapporto con il reddito: le imposte di capitazione; e le imposte sulle manifestazioni esterne della ricchezza .....pag. 376-383

131 Natura delle imposte di capitazione. La funzione di esse nelle democrazie moderne. L'imposta *personnelle* in Francia. Le imposte generali non in rapporto con il reddito nei cantoni svizzeri. Le imposte di capitazione in America e nelle finanze coloniali. 132 Le imposte sulle manifestazioni esterne della ricchezza. La *contribution mobilière e l'impôt sur les portes et fenêtres* in Francia.

XIV. La imposta fondiaria sui terreni.....pag. 383-418

133 Carattere e forma della imposta fondiaria. Natura del reddito fondiario. 134 Incidenza della imposta fondiaria. Teorie e ipotesi sulla consolidazione o ammortamento della

imposta fondiaria: se questa imposta incida solo il proprietario *pro tempore*. La riforma di Pitt in Inghilterra. Ragioni di prevalenza delle imposte reali di contingente. 135 Se sia possibile un'imposta unica sulla terra. Esagerazioni sulla rendita fondiaria. La conservazione dell'agricoltura come una necessità demografica dell'Europa. 136 Esenzioni delle minori quote immobiliari. Piccola e grande proprietà nella pratica tributaria: Australia, Germania, Danimarca, Inghilterra, Romania, Serbia, Svizzera. La progressione nella imposta fondiaria in Australia e in America. L'*act Torrens* e la mobilizzazione della proprietà fondiaria. I centesimi addizionali. L'imposta fondiaria in alcuni Stati: Prussia, Inghilterra. 137 I sistemi di accertamento del reddito fondiario. Il catasto: forme delle operazioni catastali. 138 L'imposta mineraria. L'imposta sui redditi minerari in Prussia, in Francia, nell'Alsazia-Lorena in Austria, in Inghilterra. *Nota:* La imposta fondiaria in Italia.

XV. La imposta sul reddito edilizio.....pag. 418-434

139 Carattere dell'imposta sui fabbricati. L'urbanismo nei paesi moderni. Importanza del reddito edilizio. 140 Varie fasi dell'imposta sul prodotto dei fabbricati. Elementi che formano il reddito edilizio. L'elasticità nella domanda di case. Fenomeni di traslazione e d'incidenza. 141 Gli aumenti di valore delle aree edilizie. Di una imposta sugli incrementi futuri del valore del suolo. 142 Esenzioni e limitazioni. Mezzi di accertamento del reddito edilizio. L'imposta sui fabbricati in Italia, Francia, Inghilterra, Prussia, Sassonia, Austria. Danimarca. *Nota:* L'imposta sul reddito edilizio in Italia

XVI. Le imposte sui plus valori immobiliari.....pag. 434-455

143 Incrementi di valore non guadagnati. Stuart Mill, Wallace, George e gli incrementi non guadagnati. La sopravalutazione dei suoli nelle città. Come si giustifica l'imposizione dei plus-valori non guadagnati. Che s'intende per plus-valore non guadagnato In qual momento e come calcolare i plus-valori non guadagnati. Applicazioni pratiche delle imposte sui plus-valori. L'imposta sui plus-valori nel possedimento Asiatico di Kiao-Tcheou L'imposizione dei plus-valori nelle città germaniche. L'imposta federale germanica del 1911 sui plus-valori immobiliari: suo ordinamento L'imposta inglese del 1910 sui plus-valori: come è ordinata Le altre imposte immobiliari inglesi del 1910: *reversion duty*, *undeveloped land duty*, *mineral rights duty*. Le imposte sui plus-valori in Italia.

XVII. Le imposte sulla ricchezza mobiliare e sui redditi del lavoro .....pag. 455-497

I. 144 Importanza crescente della ricchezza mobiliare. Calcoli sulla importanza rispettiva della ricchezza mobiliare e immobiliare in vari paesi durante il secolo XIX Varie forme dei redditi mobiliari. II. 145 Le imposte sui redditi del capitale. Forme molteplici dei redditi derivanti da interesse. 146 Se la rendita pubblica deva essere colpita da imposta. Ragioni invocate per la esenzione. Avversione dei finanzieri pratici all'imposta sulla rendita : esagerazioni di essi L'imposizione dei plus-valori mobiliari. III 147 L'imposta sui redditi industriali. Vari tipi di imposte industriali con carattere reale e personale, 148 Ordinamento dell'*impot des droits de patente* in Francia. 149 Ordinamento della imposta industriale (*Gewerbesteuer*) in Prussia L'imposta sui grandi magazzini in Prussia. Le imposte industriali in Austria, nel Belgio : in Russia in Baviera, in Svizzera, in Inghilterra. IV. 150 L'imposta sui redditi personali : per quali cause questi ultimi non devano essere esclusi oltre un minimo di esenzione. I redditi delle professioni liberali e degli operai. Differente azione dell'imposta sui vari redditi personali. L'imposta sui maggiori assegni in Austria. V. 151 Un'imposta generale su tutti i redditi mobiliari e del lavoro : la imposta di ricchezza mobile italiana. Ordinamento di questa imposta : importanza storica ch'essa ebbe. Come abbia un proprio speciale indirizzo. Esenzione del minimo e la discriminazione dei redditi nella imposta di ricchezza mobile. Deduzioni dall'imponibile. L'accertamento del reddito. Evasioni. Accenni di progressione. Il soprapprezzo delle azioni di nuova emissione.

XVIII. Le imposte generali sul reddito..... pag. 497-542

I. 152 Carattere delle imposte generali sul reddito : tipo dell'*income tax* inglese, tipo dell'*Einkommensteuer* prussiana. II. 153 L'*income tax*. Storia di questa imposta. Le riforme del 1898, del 1907 e del 1910. Minimo di esenzione. Deduzioni dell'imponibile. La discriminazione del reddito e l'*income tax* : riforme di George. Redditi guadagnati e non guadagnati. L'*income tax* si trasforma in un imposta globale. L'accertamento del reddito Le dichiarazioni del contribuente e le evasioni. L'*income tax* e la progressione. L'*income tax* e la situazione della famiglia Effetti della riforma del 1910 III. 154 L'*income tax* e gli Stati Uniti. La *general property tax* è un'imposta sul capitale. IV. 155 L' *Einkommensteuer* della Repubblica imperiale tedesca. V. 156 L'imposta personale sul reddito austriaco. VI. 157 Le imposte sul patrimonio e sul reddito in Olanda. VII. 159 L'imposta complementare sul reddito in Francia.

VIII. 160 L'imposizione sul reddito in Italia. IX. 161 L'imposizione sul reddito nella Svizzera. X. 162 L' imposta cedolare nei redditi e complementare sul reddito nel Beigio. XI. 163 Le imposte sul reddito in altri stati.

XIX. Le imposte sul capitale..... pag. 542-549

165. Le imposte sul capitale dopo la guerra 1914-1918 e le spese della guerra. 166 Le proposte di *capital levy* e di coscrizione delle fatture. Imposte straordinarie sul capitale.

PARTE V: LE IMPOSTE INDIRETTE.

XIX.*bis* Imposte sulla circolazione: registro e bollo pag. 551-560

168 Varie forme delle imposte indirette. La loro importanza in tutti i bilanci moderni. 169 Il registro e il bollo. Natura di queste imposte sulla circolazione. 170 Il tipo ing ese di imposte sulla circolazione (solo il bollo), il tipo francese (registro e bollo). Le imposte sulla circolazione bancaria. *Nota*: Il registro e il bollo in Italia.

XX. L'imposta di successione .....pag. 560-572

171. Fondamento economico e giuridico della imposta di successione Come tenda sempre più ad assumere il carattere di imposta complementare delle imposte dirette. I sistemi ereditari vigenti e le imposte di successione. Le riforme più recenti. La riforma inglese del 1894 e quella del 1910. L'imposta federale germanica sulle successioni del 1906. L'imposta sulle successioni in Francia (tariffe del 1910), e in Itaia. 172 Come l'imposta di successione tende a esentare le fortune minori e i lasciti a scopo sociale; a colpire diversamente secondo il grado di parentela, l'età di chi eredita, l'ammontare della successione, la data dell'ultima successione, ecc. Prevalenza dei saggi progressivi. L'imposta di manomorta.

XXI. I dazi doganali .....pag. 572-631

173 Dazi di importazione, di esportazione di transito. Crescente importanza della legislazione doganale I. 174 I dazi di esportazione. In quale caso soltanto possano essere ammessi e con quale funzione I dazi di esportazione in alcuni Stati. *Nota*: I dazi di esportazione in Italia. II. 175 I dazi di importazione. Dazi fiscali e dazi economici. Prevalenza dei dazi economici. Le limitazioni del libero scambio nella fase moderna di produzione. In quali casi possa essere ammessa la protezione doganale. La formazione delle industrie

di un prestito ne agevoli o contrasti il collocamento. Azione dei prestiti pubblici sull'economia nazionale.

III. Stipulazione, conversione, ammortamento dei debiti pubblici ..... pag. 717

209 Forme di accensione del debito stipulazione diretta, stipulazione indiretta. 210 Il Gran Libro del debito pubblico. Varie forme di titoli. L'*affidavit*. 211 Corso della rendita pubblica : cause che lo determinano. L'arbitraggio. 212 Conversione della rendita : quali condizioni siano necessarie perchè una conversione possa riescire. Varie forme di conversione. 213 Ammortamento del debito pubblico. Illusioni sull'interesse composto. Come non vi sia altro modo di ammortizzare i debiti che di pagarli. Le casse di ammortamento. *Nota*: I Alcune questioni riguardanti i debiti pubblici. II Alcune valutazioni dei debiti pubblici.

LIBRO IV.

L'ordinamento del bilancio dello Stato.

I. Nozioni generali. La preparazione del bilancio pag. 749-761

214 Nozioni del bilancio. Il diritto al bilancio, come primo segno di indipendenza. 215 A chi spetti la preparazione del bilancio. L'iniziativa in materia di spese : pericoli della iniziativa parlamentare. 216 Ordinamento dei ministeri finanziari : il *Treasury* inglese. 217 L'anno finanziario in Europa e in America. L'esposizione finanziaria.

II. Struttura del bilancio. Preparazione e discussione nelle Camere legislative ..... pag. 762-773

218 Requisiti di un bilancio moderno dal punto di vista finanziario e dal punto di vista contabile. Bilancio di cassa e bilancio di competenza. 219 Le quattro divisioni del bilancio italiano. 220 Preparazione e discussione del bilancio. Comitati aperti e comitati chiusi. Sistemi seguiti nelle Camere legislative in Inghilterra, negli Stati Uniti, in Francia, in Italia. 221 Bilancio di previsione, bilancio di assestamento o di rettifica, bilancio consuntivo. 222 Il fondo consolidato, la parte statica del bilancio inglese. Se tutte le spese e tutte le entrate devano andare ogni anno in discussione.

III. Il rifiuto del bilancio e l'esercizio provvisorio. Il controllo del bilancio .....pag. 773-780

223 Se esista il diritto di rifiutare il bilancio. Come si tratti di un espediente rivoluzionario. 224 L'esercizio provvisorio per dodicesimi. 225 La legge del bilancio. Controllo parlamentare e controllo preventivo del bilancio. La Corte dei conti. 226 Riscossione delle imposte. Il Tesoro dello Stato. *Nota:* Ordinamento della Corte dei Conti in Italia. Il sistema di riscossione italiano.

LIBRO V.

La finanza locale.

I. Il Governo locale .....pag. 783-789

227 Natura del governo locale. Funzione essenzialmente economica del governo locale. Il comune e gli enti intermedi. Finanza di Stato e finanza locale. 228 Linee generali del governo locale in Inghilterra. 229 Cenni sul governo locale in Francia e in Italia.

II. La finanza locale .....pag. 789-806

230 Le entrate della finanza locale. Entrate originarie ed entrate derivate. La municipalizzazione dei pubblici servizi. Vantaggi di essa: esagerazioni sulla sua importanza. 231 Sistemi di finanza locale. Le imposte dirette reali come più adatte alla finanza locale. Le imposte indirette. Le dotazioni e le sovvenzioni. 232 Linee generali della finanza locale inglese. La finanza locale in Francia, in Russia e in Italia. 233 Altre imposte locali o speciali. *Nota:* L'ordinamento della finanza locale in Italia: entrata e spese delle province e dei comuni.

Appendice I. I sistemi di imposte..... pag. 807-819

Appendice II. Notizie sommarie sul bilancio dello Stato in Italia ..... pag. 820-834

NOZIONI GENERALI

I.

La scienza delle finanze.

1. La *scienza delle finanze* ricerca in qual modo lo Stato e gli enti locali si procurino le ricchezze materiali necessarie alla loro esistenza e al loro funzionamento, e in qual modo le impieghino; studia dunque l'attività economica dello Stato e degli organi collettivi minori, come i comuni e gli enti intermedi (nei vari paesi: province, dipartimenti, contee, ecc.). È quindi una disciplina che ha un campo assai vasto; poichè entrano nel suo esame tutti i rapporti che vengono a stabilirsi, a causa della riscossione e dell'impiego di ricchezze date dai cittadini.

La esistenza dello Stato e degli enti amministrativi, giudicata nel suo insieme, non ha nulla di arbitrario: è il risultato necessario di ogni convivenza sociale. Vi può essere un'azione più o meno intensa da parte degli enti collettivi, a seconda le differenti condizioni di esistenza o di sviluppo; mai però gli uomini, usciti da una fase primitiva, sono vissuti senza un governo e quindi senza una funzione collettiva. Le ricerche della preistoria, se anche dimostrassero il contrario, non avrebbero da questo punto di vista alcuna importanza, poichè proverebbero anzi che gli uomini, a pena fuori dal primitivo stato barbarico, hanno avuto bisogno di unirsi, non essendo possibile a ciascun uomo alcuno sviluppo in solitudine. In qualsiasi grado di civiltà i popoli

hanno avuto dunque *forme di cooperazione politica* per scopi di difesa o per le necessità stesse della vita sociale. Anche la costituzione fisiologica rende l'uomo quasi incapace di vivere in solitudine e di produrre da solo quanto è necessario all'esistenza. Il romanziere inglese, che, storia o leggenda, ha parlato di Robinson Crosuè, vivente in solitudine, non ha potuto supporlo veramente solo. Robinson, nel naufragio della nave, riesciva a salvare, oltre al grano e ai vestiti, anche le armi, cioè tanti capitali che rappresentavano il risultato del lavoro e dell'esperienza di migliaia di generazioni. La narrazione non avrebbe avuto seguito se il naufrago fosse scampato solo, senza armi, senza capitali. E se anche fosse scampato solo e nudo, egli avrebbe avuto sempre nella sua mente il risultato del lavoro delle generazioni precedenti.

La difesa dell'esistenza, la sicurezza, la tutela dei beni sono bisogni comuni a tutti gli uomini: non è possibile soddisfarli con mezzi individuali. Quali bisogni collettivi derivino dalle forme di vita sociale, particolari di ciascun gruppo, è argomento assai discusso; è evidente però che forme più progredite di coesistenza, implicano necessariamente maggiore connessità di rapporti. È negli organismi superiori che i rapporti di mutua dipendenza delle singole parti, e la subordinazione di tutte alla vita e allo sviluppo dello insieme, sono maggiori.

Noi abbiamo attualmente paesi la cui popolazione supera di gran lunga i più grandi imperi dell'antichità: l'impero romano, nel tempo della sua maggiore espansione, non ebbe forse la popolazione attuale della Russia. Agglomerati umani come la Germania con 63 milioni di abitanti, gli Stati Uniti di America con 106, la Gran Brettagna con 45, l'Italia e la Francia con oltre 38, costituiscono, per il loro numero e per la loro importanza, fatti nuovi nella storia della civiltà. La costituzione dei grandi stati moderni e l'accrescimento rapido della loro popolazione rispondono senza dubbio alle forme rapide di produzione e di scambio: stati che a noi sembrano formati di piccole società (come il Belgio con oltre 7 milioni di abitanti) hanno anch'essi una popolazione superiore a quella di tutta l'Italia durante il tempo in cui Roma conquistatrice spingeva già le aquile vittoriose assai oltre i confini del Lazio. La

guerra combattuta in Europa fra il 1914 e il 1918 ha avuto per conseguenza la creazione di molti nuovi stati. Ma i piccoli stati sorti dopo la guerra hanno già molte difficoltà di esistenza e saranno costretti per il loro sviluppo a forme di unione, o almeno a forme d'intesa economica. Quando si tratti di grandi agglomerati umani, di società o di stati composti di diecine e di centinaia di milioni di uomini, il soddisfacimento dei bisogni collettivi, presenta una complessità assai grande. E le ricerche dirette a indagare in qual modo lo Stato e gli enti amministrativi si procurino la ingente massa di ricchezze necessarie alla loro esistenza e al loro sviluppo, sono per necessità assai più difficili e complesse.

2. Come tutte le discipline relative alle società umane, la finanza presenta notevoli difficoltà di sviluppo: essa infatti studia fenomeni che agiscono e reagiscono gli uni sugli altri e la cui complessità è spesso grandissima.

In tutte le scienze sociali la indagine presenta difficoltà più grandi che nelle scienze fisiche e matematiche: non solo per la complessità dei fatti, ma anche per i rapporti di mutua dipendenza in cui essi sono *. E anche perchè, mancando spesso ogni possibilità di sperimento, ed essendo l'osservatore assai di frequente interessato nei fatti che deve giudicare, l'indagine è soggetta ad errori e deviazioni.

Nella *Introduzione alla scienza sociale*, Herbert Spencer ha fatto già da gran tempo notare che le concezioni di cui la scienza sociale si occupa, sorpassano tutte le altre in complessità ed è impossibile intenderle senza una corrispondente complessità delle facoltà †. Ha soggiunto anche che, sciaguratamente, sono le persone le quali più mancano delle qualità necessarie, quelle che credono poter risolvere questioni le quali non intendono.

L'anatomia e la fisiologia, poichè vi sono moltissimi uomini e le osservazioni ripetute sono possibili, arriveranno forse a un grado culminante del loro sviluppo. Ma noi non conosciamo che

* « L'oubli de la mutuelle dépendance des phénomènes sociaux donne lieu à un nombre extrémement considérable d'erreurs ». Pareto: *Cours d'économie politique*, § 605.

† Spencer: *Introduction à la science sociale* (ed. franc.) pag. 135-36.

una sola umanità: di cui le origini ci sono ignote, la infanzia mal nota. Se un solo uomo fosse esistito sulla terra, egli non avrebbe mai potuto conoscere la propria fisiologia e la propria anatomia. A noi mancano molti termini di confronto : e quelli di cui disponiamo sono spesso di una tale complessità, che non sempre si riesce a penetrarne la natura.

È proprio per queste ragioni che la sociologia generale ha progredito pochissimo, mancando di elementi comparativi : e viceversa hanno avuto più rapido sviluppo le discipline sociali che studiano solamente alcuni rapporti concreti : come la demografia, che indaga le leggi della popolazione ; o la finanza, che indaga solamente alcuni fatti relativi agli uomini viventi in società. È anche assai dubbio se esista e se possa esistere una sociologia. Augusto Comte considerava come vana e dannosa ogni distinzione che abbia per scopo la separazione fra le scienze che studiano le società umane, e non ammetteva che una scienza unica, destinata a studiare i rapporti sociali sotto tutti gli aspetti : questa scienza unica è quella ch'egli chiama *sociologia*. Ogni studio isolato dei diversi elementi sociali, scriveva Comte, per la natura della scienza è profondamente irrazionale e deve rimanere sterile *. A quasi un secolo di distanza si cade spesso negli stessi errori : e la così detta sociologia vaga anche oggi fra pretese leggi e incertezze evidenti, rimanendo indeterminata nei suoi scopi e nel suo indirizzo. Se qualcuno pretendesse assurdo studiare i fenomeni della natura sotto diversi aspetti e volesse una scienza unica, una fisica generale, che li abbracciasse tutti, parrebbe a noi un uomo di altri tempi e nessuno gli darebbe retta. Pure, se nelle scienze fisiche è giustificata la nuova tendenza di riattaccare le leggi, scoperte con lunghe indagini, ed alcune cause fondamentali, ogni tentativo di costruzione unitaria delle scienze sociali rimane assurdo, essendo queste discipline ancora allo inizio. La sociologia, come scienza generale delle società, è destinata a rima-

* Toute étude isolée des divers éléments sociaux est donc par la nature de la science, profondément irrationelle et doit demeurer essentiellement stérile, à l'exemple de notre économie politique » Comte : *Cours de philosophie positive*, XXVIII leçon.

nere sterile : le così dette leggi di cui essa abbonda, non hanno punto carattere scientifico e le ricerche eseguite da Gumplowicz, da Giddings, da Simmel sopra tutto, tendono piuttosto a dimostrare l'inutilità di ogni tentativo diretto a formare una scienza generale della società. Ancora adesso, le leggi che regolano le società umane nella loro esistenza e nel loro sviluppo ci sono in gran parte ignote: e, ciò che è peggior male, nella ricerca di esse noi non portiamo, nè ci è possibile portare, quella serenità che, sola, permette la ricerca del vero. Quando Hermite e Kroneker ricercavano i rapporti nelle più profonde proprietà fra le funzioni elittiche e le forme aritmetiche, si può esser sicuri che portavano nelle loro indagini uno spirito più sereno che non abbian portato tutti i teorici i quali hanno ricercato le origini e le funzioni del capitale. Del pari, quando Schiaparelli facea le sue grandi scoperte sul pianeta Marte, non temeva in alcuna guisa che le sue ricerche potessero giustificare o condannare le forme politiche o sociali dell'Italia. Nello studio dei fatti sociali assai spesso si parte dal preconcetto di *giustificare* forme e rapporti che esistono ; o peggio di *condannare* in vista di ideali più o meno assurdi quelle forme e quei rapporti, che non derivano nel loro contenuto essenziale dal caso o dall'abuso, bensì dalla necessità stessa.

3. Le discussioni sull'individualismo e sul socialismo, sulla estensione e sui limiti dell'azione dello Stato, sulla libertà economica e sulle limitazioni ad essa necessarie, sono state e sono innumerevoli Ma fuori alcune verità fondamentali, quasi generalmente riconosciute, si è ben lungi dal venire a un accordo.

René Descartes, che sotto certi aspetti è stato uno dei più grandi precursori dell'indirizzo attuale delle scienze, nei suoi *Discours de la méthode,* consigliava : non date mai il vostro assentimento a una proposizione di cui la materia non sia talmente chiara, talmente distinta, che non vi sia modo di dubitarne*. Invece, troppo facile assentimento noi prestiamo ad affermazioni le quali non hanno se non un valore assai discutibile e

* René Descartes: *Discours de la méthode* in *Oeuvres*, ed. Cousin, Paris, 1824, vol. I.

spesso costituiscono altrettante difficoltà messe sul nostro cammino. Ciò che importa maggiormente in tutte le scienze sociali è, quanto è più possibile, essere moderati nelle affermazioni: niente sotto questo aspetto è anzi più strano, che sopra pochi elementi costruire leggi e pretendere che alcune constatazioni, spesso controvertibili, siano leggi generali. Sono sopra tutto i sociologi che abusano di questi procedimenti. E il dubbio operoso, come dice Goethe *, lo scetticismo attivo, il cui solo scopo è di conquistare sè stesso, anche nella ricerca dei fatti sociali può arrecare maggior vantaggio.

Molti scrittori di scienze sociali concentrano tutti gli sforzi nel ricercare i principi fondamentali delle loro discipline: il principio fondamentale della finanza teorica è, per esempio, ragione di controversie vivissime. In un campo assai più largo i principi generali della economia sono ragioni di controversie anche maggiori. Ora gli sforzi diretti in questo senso spesso rimangono sterili e sono d'ordinario eccessivi. Del resto, anche nelle scienze fisiche, i principi fondamentali sono in gran parte controversi e si basano su ipotesi non comprovate. Noi non sappiamo ancora con precisione che cosa sia la elettricità†: ma, dopo le grandi scoperte di Pacinotti, di Herz, di Ferraris, di Edison, la elettrotecnica ha meravigliosamente progredito; e la forza elettrica, data dai fiumi o prodotta dal combustibile, alimenta già migliaia di industrie, illumina le città e semplifica la locomozione. I progressi della chimica, sono così prodigiosi, che hanno qualche cosa di fantastico: e pure le leggi fondamentali della materia ci sono in gran parte ignote. La chimica si fonda principalmente sulla teoria atomica: si può dire che questa teoria sia vera? si può essere sicuri che sarà accolta domani? Graham ha già emesso l'ipotesi che gli atomi

* In *Massime e riflessioni* cap. VII.

† L'energia elettrica si spedisce a grandi distanze senza sapere il meccanismo della propagazione. « Quale sia il meccanismo di questa propagazione dell'energia elettrica rimane ancora oggidì un problema a risolversi ». S. Pagliani: *Gli odierni problemi della elettrotecnica*, Palermo, 1902, pag. 7. Naquet nei *Principes de la conservation de l' énergie* dice: Toutes les forces, toutes les causes du mouvement se résument dans un principe unique, inconnu dans la nature, l'énergie.

siano composti da particelle più piccole che egli chiama gli *ultimati*; queste particelle sarebbero tutte identiche e gli atomi non differirebbero fra essi che per il numero degli ultimati, il loro aggruppamento e la direzione dei loro movimenti. Si supponga una forza nuova che porti in chimica una potenza attualmente ignota e noi potremo metterla in combinazioni nuove. E niente si opporrà allora alla formazione artificiale di quei corpi, che ora riteniamo semplici e irriduttibili.

La ipotesi fondamentale su cui si basa attualmente la chimica può essere dunque erronea: ciò non ha impedito lo sviluppo meraviglioso di questa scienza. Così la ipotesi della esistenza dell'etere atmosferico o la dottrina della evoluzione sono ancora allo stadio di ipotesi *non verificate*; ma ciò non ha ostacolato lo sviluppo grandissimo di alcune scienze fisiche e naturali. Accade qualche volta che una teoria errata possa anzi servire di base a una solida costruzione. Le teorie sono assai spesso pure ipotesi: e non vi è rapporto necessario tra esse e i fatti alla cui scoverta hanno contribuito. Ciò che occorre è riportarsi al più grande numero possibile di fatti. Poichè allora, se anche le conseguenze che se ne inducono sono inesatte, i fatti che sono serviti di base rimangono come base ad altre costruzioni. Ipotesi e sistemi possono anche essere oggettivamente erronei e condurre da altra parte a conclusioni vere: le scienze naturali riboccano di esempi che provano tutto ciò. Le grandi ricerche di Pasteur e dei suoi scolari sulla sieroterapia sono partite da una ipotesi erronea: cioè dalla ipotesi che l'adattamento degli organismi ai veleni, conosciuto già da gran tempo, dipendesse dalla produzione spontanea di un contro veleno, di una antitossina.

Nella scienza sociale le ipotesi generali possono essere erronee, senza che questo fatto sia particolare ad essa, nè che noccia allo sviluppo delle singole discipline. Ciò che ad esse nuoce è lo spirito dommatico che vi predomina spesso, il pretendere di possedere le verità essenziali e l'enunciare come verità indiscutibile ciò che dovrebbe esser più controverso. I tentativi per costruire una scienza generale delle società sono ancora incerti, forse sono ancora prematuri; la stessa opera di Spencer non dà ai fatti economici la importanza che essi hanno

e rimane tentativo non riescito e manchevole. Sarà solo lo sviluppo delle ricerche particolari, che permetterà in seguito una costruzione più solida. Ed è appunto perciò preferibile discutere meno sui metodi, sugli indirizzi, sui principi fondamentali; e lavorare, sia pure per diverse vie, su elementi concreti. La deduzione presenta senza dubbio grandi vantaggi nelle ricerche particolari e limitate: se ne abusa però assai largamente, e alcune ipotesi, la cui verità è assai discutibile, servono spesso per intiere costruzioni*. J. S. Mill ha mostrato assai bene nella sua *Logica*** le difficoltà di applicare il metodo sperimentale alle scienze sociali. La più grande difficoltà, egli ha detto, è nel tentare esperimenti: anche se fosse possibile organizzarli, sarebbe impossibile assicurarsi di tutti i fatti di ciascun esperimento e di prenderne nota: e poi i fatti sono di una tale mobilità, che prima di passare il tempo necessario per la esperienza, vengono a mutare non poche circostanze essenziali.

Questa e altre osservazioni sono senza dubbio vere. Ma non è a negare che, se non è in nostro potere *produrre* i fatti e *isolare* artificialmente i fenomeni che vogliamo studiare, noi possiamo basare le nostre osservazioni sui fatti che si *producono* e non ritenere mai come sicura niuna affermazione che i fatti stessi non provino †.

Non si può negare che ora i mezzi di osservazione dei fatti sociali sono assai più poderosi che ai tempi di Mill: e come

* « Toute généralisation est une hypothèse: l' hypothèse a donc un rôle nécessaire que nul n'a jamais contesté. Seulement elle doit être, le plus tôt possible, et le plus souvent possible, soumise à la vérification. Il va sans dire que, si elle ne supporte pas cette épreuve, on doit l'abandonner sans arrière-pensée. C' est bien ce qu' on fait en général, mais quelque fois avec une certaine mauvaise humeur ». H. Poincaré: *Sur les rapports de la physique expérimentale et de la physique mathématique*, Paris, 1900, pag. 8.

** J. S. Mill: *Logic*, libro VI; cap. VII.

† « Grâce à la généralisation, chaque fait observé nous en fait prévoir un grand nombre; seulement nous ne devons pas oublier que le premier seul est certain, que tous les autres ne sont que probables. Si solidement assise que puisse nous paraître une prévision, nous ne sommes jamais sûrs *absolument* que l' expérience ne la démentira pas, si nous entreprenons de la vérifier pratiquement ». Poincaré: *loc. cit.* pag. 3.

lo studio dei fenomeni sociali trova una base sostanziale nelle ricerche della psicologia, le scienze economiche trovano un potente ausilio nei procedimenti sempre meno imperfetti della statistica e nei risultati della legislazione.

La questione se convenga applicare saggi progressivi o saggi proporzionali d'imposta, dal punto di vista dottrinale, è stata discussa almeno cento anni con assai pochi risultati. Tutte le volte che si abusava di procedimenti deduttivi non era possibile arrivare a conclusioni accettabili. Quando, per esempio, si enunciava come un postulato sicuro, che il metodo della progressività tendeva a distruggere le fonti stesse del reddito e queste affermazioni erano, con ragionamenti astratti, origine di una serie di proposizioni, si poteva discutere senza venire mai a un accordo. Ora, esaminando le statistiche del reddito e cinquanta anni di legislazione in senso progressivo in alcuni fra i principali paesi di Europa, noi vediamo cadere tutte le preoccupazioni di Mill. Senza negare dunque che sperimentare nelle scienze sociali sia assai difficile e senza negare che quello che Mill chiama il metodo chimico di ricerca non si possa applicare se non in poca parte alle ricerche riguardanti i fatti sociali, bisogna, quanto più è possibile, considerare come pericoloso l'abuso del metodo deduttivo esatto. Fortunatamente cresce ogni giorno la massa degli elementi che abbiamo a nostra disposizione: le ricerche della statistica diventano sempre più larghe e complete; la legislazione si occupa spesso di fare ciò che nessun osservatore potrebbe. La massa di elementi reali di cui gli osservatori dispongono è ora dunque infinitamente più grande che ai tempi di Mill.

Le leggi che è possibile formulare da coloro che ricercano i fatti sociali non hanno nessun carattere di immanenza come le leggi fisiche, le quali appariscono costanti, assolute e necessarie. Le leggi che regolano la materia sono oggi quelle che furono ieri, quelle che saranno domani. In qualunque epoca, date le condizioni del nostro pianeta, una pietra lanciata in aria, è caduta a terra: cadrà domani come oggi. Nelle leggi sociali non ve n'è alcuna la quale agisca allo stesso modo: esse sono tutte limitate e valgono per le osservazioni di un dato tempo e di un dato luogo. Non esprimono dunque necessità,

ma rapporti di regolarità e di probabilità. Quando i vecchi economisti parlavano di leggi eterne della economia politica, confondevano rapporti di probabilità e di regolarità con rapporti di necessità.

Spesso l'abuso della deduzione nelle scienze sociali ha spinto a errori non pochi e ha fuorviato dalla indagine positiva. Molte discussioni sembrano anche adesso far risorgere le controversie della scolastica: *baroco* e *baralipton* ritornano in voga. Accade non di rado che su una premessa errata (per esempio: la ipotesi di Marx che la ricchezza tenda nella società odierna a concentrarsi) si sieno scritte centinaia di opere e si sia lungamente disputato. Un esame dettagliato della questione, fatto sul più gran numero possibile di statistiche economiche e finanziarie, ci mena a dire che questo progresso di concentramento non sia punto vero, nè inevitabile. Allora che cosa rimane di tutte le deduzioni, sia pure ingegnose, che l'affermazione avea determinato? Da dieci anni a questa parte in Inghilterra, in Germania, in Francia, negli Stati Uniti di America, per mezzo dei rispettivi dipartimenti o uffici del lavoro, sono stati pubblicati migliaia di volumi che contengono ricerche sul salario. Queste immani raccolte di elementi di fatto mostrano quanta poca utilità abbiano avuto, nella più gran parte, le innumerevoli discussioni teoriche sul salario.

Ciò che bisogna evitare negli studi sociali è l'abuso del ragionamento astratto. Molte elucubrazioni dottrinali (anche fra le più in voga) non sono dissimili dalle esercitazioni logiche dei vecchi filosofi, o estetici, o eruditi. Si discuteva per gran tempo se la pittura fosse più nobile della scultura e in che simili e in che differenti i poeti e i pittori. Messer Benedetto Varchi studiava la questione: *se i morti possono amare o essere amati*. E studiava anche più profondamente il quesito: *se l'amore può star fermo in un medesimo sito senza crescere, nè scemare*. Quante discussioni si basano su elementi anche più fragili! Forse il più grande benefizio per le scienze sociali sarà quello di sbarazzarsi di una serie di questioni preliminari, che spesso intralciano ogni cammino.

Si discute da gran tempo sul socialismo e sull'individualismo: se cioè il maggior sviluppo delle società umane sia compa-

tibile con l'un sistema o con l'altro, e poichè i principi fondamentali sono tuttavia controversi e i fatti sociali sono in rapporto di mutua dipendenza, è assai difficile che per via di dimostrazione si provi l'assurdità di quei sistemi che ora sono più contrari alla nostra civiltà e alle nostre credenze. Invece, ciò che è certo, è che ogni giorno, in un maggiore sviluppo della vita sociale, aumenta la *solidarietà*: e che essa, pur rendendo più stretti i rapporti tra gli uomini, permette uno sviluppo di libertà che altrimenti non sarebbe possibile. La solidarietà è un fatto naturale, che dipende dalla vita dell'insieme e che cresce man mano che questa si sviluppa *.

4. Le forme attuali della produzione hanno determinato una divisione del lavoro sempre crescente e una più grande specializzazione delle funzioni. Le quali, alla loro volta, hanno agito su tutti i rapporti sociali, determinando *una più grande solidarietà*. I rapporti di scambio hanno da parte loro contribuito non poco a sviluppare questa solidarietà sempre più grande. Lo stesso Spencer aveva già riconosciuto che i rapporti economici di mutua dipendenza vanno crescendo†. Separate, egli avea detto, le popolazioni che lavorano alle miniere di carbon fossile dalle popolazioni, vicine, che fondono i metalli o fabbricano a macchina le stoffe, ed esse morranno prima socialmente, poichè le loro funzioni si arresteranno; e poi morranno individualmente. La guerra europea ha dimostrato ora questa verità. Tutta l' Europa era una vivente unità economica: la linfa vitale correva a traverso tutti gli stati. Rotta dalla guerra l'opera dei secoli, tutta l'Europa è in un profondo disagio. È ritornato in Europa un personaggio che molte generazioni non avevano conosciuto, la fame; e le condizioni della vita sono profondamente turbate. La idea che la solidarietà tra gli uomini cresca, a causa della più grande complessità dei rapporti economici, dovuta all'aumento della divisione del lavoro e allo svolgersi degli scambi, è stato soggetto di numerose e importanti ricerche.

* Cfr. Wundt: *Ethik*; Gide in R. d' E. P. ottobre 1893; Durkheim: *La division du travail*; Bourgeois: *La solidarité*; Marion: *La solidarité morale*, Paris, 2. ed., 1893; ecc.

† Spencer: *Sociology*, tom. II, cap. V.

L'apologo di Menenio Agrippa ha un profondo significato sociale.

Nelle nostre società, dove risorge lo spirito corporativo, ciascuna classe, ciascun ceto tende a esagerare la sua importanza. Si potrebbe vivere senza gli agricoltori? si potrebbe produrre e scambiare senza le ferrovie e la navigazione? La così detta *macchina* dello Stato se si arrestasse, tutte le attività si arresterebbero. Di ciò si valgono spesso i ferrovieri, gl'impiegati, gli agenti delle imposte per ricattare lo Stato e pretendere rimunerazioni più alte, per avere, come si dice, prezzi politici e non prezzi economici. Ma la esagerazione sta appunto a dimostrare come ancora, dopo migliaia d'anni, Menenio Agrippa abbia parlato invano.

Nel linguaggio giuridico si chiamano *solidali* le persone obbligate le une per le altre e ognuna per tutte; così i membri di una società sono solidali allorquando ognuno è, per esempio tenuto al pagamento del debito di tutti. È una spiegazione un po' ristretta e che non dà la idea di ciò che sia la solidarietà sociale. I fisiologi danno alla idea di solidarietà un altro significato. Essi chiamano solidarietà organica il rapporto necessario di un atto dell'economia con atti differenti che si compiono in altre parti dell'organismo: in altri termini l'idea di solidarietà organica implica quella di una relazione costante, anzi di una mutua dipendenza, tra le parti e il tutto.

La divisione del lavoro, resa necessaria dall'aumento della popolazione, non solo ha permesso la esistenza di gruppi, che altrimenti non avrebbero potuto formarsi e durare, ma ha determinato la coesione di essi, i rapporti di mutua dipendenza e quindi di mutua unione e solidarietà. Nei gruppi primitivi le rassomiglianze tra gli individui che li componevano erano assai maggiori che oggi non siano: la divisione del lavoro e lo sviluppo della civiltà hanno determinato una differenziazione crescente, la quale ha reso necessaria una coesione più grande. Questi rapporti di maggiore coesione non sono determinati, come si pretende, da un fatto contrattuale, ma da un fatto di ordine naturale, che a sua volta è causa di un'azione sociale positiva più larga.

Le forme generali della produzione sono divenute tali che i

mercati sono gli uni agli altri legati strettamente. In passato ciascuna regione produceva per sè la più gran parte degli oggetti di cui abbisognava : le distanze avevano una grandissima importanza, i prezzi erano diversissimi da paese a paese. La facilità grande dei mezzi di trasporto ha permesso a tutte le industrie,a tutte le culture,di concentrarsi nelle zone dove maggiori sono le condizioni di sviluppo : vi sono intere regioni che lavorano alla produzione di materie prime, altre vivono della fabbricazione di alcune merci. Intere città, assai più popolose di Atene antica nel maggiore sviluppo, si basano soltanto o quasi su una industria : la lavorazione del ferro, dell'acciajo, del cotone, della lana, ecc. Anzi la specializzazione è giunta a tal punto che si lavora spesso, anche dalle maggiori fabbriche, a costruire parti di una macchina. Così molte grandi case non fabbricano biciclette, ma soltanto parti di esse. Il rialzo del prezzo del carbone inglese agisce sui costi di produzione di quasi tutte le industrie di Europa : un mancato raccolto di grano in Argentina o negli Stati Uniti di America agisce sulle condizioni dei salariati di gran parte di Europa. I rapporti di interdipendenza sono giunti a tal punto che le condizioni di ciascun mercato interessano quasi tutti gli altri ; che nessuna guerra, per quanto lontana, rimane indifferente ai principali mercati finanziari: così, nello svolgersi d'interessi spesso opposti, aumentano i legami che uniscono fra di loro le società civili. I grandi *trusts* di capitali, i grandi *trusts* di uomini costituiti dalle unioni operaie in tutto il mondo civile, sono la conseguenza di questa solidarietà ; e, non ostante tutte le esagerazioni e gli errori, non cessano dal rappresentare un'azione utile allo sviluppo e alla regolarità della produzione.

Ogni giorno la scienza scopre l'intimo legame che unisce gli uomini. Si credeva una volta che la maggior parte delle malattie dipendesse da colpe o da sventure individuali : la igiene e la demografia si accordano ora nel riconoscere che contro la più gran parte dei morbi non bastano i mezzi di difesa individuali. I mali infettivi o diffusivi costituiscono tuttavia la base della morbilità ; e anche molte malattie, che noi crediamo dipendere da disposizioni individuali, sono determinate da mancanza di prevenzione sociale.

Non si può negare che la morale pubblica sia cresciuta quasi dovunque in Europa; poichè la sensibilità è cresciuta. Molte istituzioni per i poveri sono, senza dubbio, effetto di questi sentimenti. Ma non si può negare del pari che i lavori di risanamento, le frettolose costruzioni di case operaie, i ricoveri bene aerati sono stati voluti di più e in maggior misura, quando si è saputo che i microbi dei quartieri poveri non hanno nessuna educazione e penetrano senza riguardo nei quartieri dei ricchi. È una solidarietà anche questa ed è imposta dalla natura.

Quando parliamo dell'uomo, ci formiamo il concetto del genere umano come di un tutto, e solo in questo senso possiamo applicare i metodi scientifici all'investigazione allo studio dei fatti sociali. Noi non possiamo dubitare che ciascuna società costituisca una entità. Benchè liberi di pensare e di agire, siamo gli uni uniti agli altri da vincoli non definibili, ma che possiamo sentire. Il sentimento di solidarietà ci rende consapevoli di far parte di un tutto. E se questo sentimento proclamato da secoli dalla religione in modo differente, non è dimostrato ancora dalla scienza, è perchè la conferma sperimentale non può esser data se non da mezzi di investigazione assai più potenti di quelli che abbiamo.

Lo sviluppo delle forme di solidarietà, che sono una conseguenza stessa dell'accrescimento della produzione e degli scambi, determinano una vita collettiva più intensa. Ciò spiega il fatto che in tutte le società moderne, quale che sia la loro forma politica, si destinano alla vita collettiva masse ingenti di ricchezza; e vi è anche, con l'aumento di vincoli di solidarietà, una tendenza sempre crescente a destinare una quantità maggiore di ricchezze alla vita dell'insieme.

Studiare quanta ricchezza in ciascuna società vada ogni anno destinata alla vita dell'insieme, in qual forma queste ricchezze vadano riscosse e in qual forma impiegate, quale sia il modo più conveniente per le economie private di contribuire alla vita dell'insieme, quali effetti porti l'estensione del sacrifizio che ciascuna economia privata deve compiere sullo sviluppo della produzione: ecco il nucleo delle quistioni che cadono nel campo delle ricerche della *scienza delle finanze*.

E poche discipline sociali hanno come questa un campo di attività sempre crescente. È, per esempio, un continuo sperimento che le legislazioni di tutti i paesi civili fanno delle forme più diverse d'imposizione : studiare gli effetti di ciascuna e vagliarli ai principi teorici già acquisiti, è opera in continua rinnovazione.

La parola finanza (da *finis* termine di pagamento e anche transazione nel latino medioevale) ha avuto nel passato significati diversissimi ; anche adesso è usata in casi molteplici per esprimere cose assai differenti. La scienza delle finanze, secondo il suo indirizzo attuale, è un ramo della economia pubblica, che si propone di indagare i modi di acquisto e di impiego delle ricchezze necessarie alla vita dello Stato e degli enti locali. Smith considerava a dirittura l'economia come un ramo della scienza politica (*of statesman or legislator*), che aveva due scopi principali, il secondo e più importante dei quali era di provvedere lo Stato del reddito sufficiente per i pubblici servizi *.

Quali problemi studia la scienza finanziaria ? Edgeworth li riduce a due fondamentali : *a*) quali sono i primi principi in base a cui deve essere distribuito, fra i cittadini l'onere dei tributi ? *b*) qual sono gli effetti delle imposte ? La prima indagine interessa dunque i principi fondamentali della imposizione : la differenza fra tasse e imposte, la proporzionalità o progressività di queste ultime, i criteri di distribuzione del carico tributario secondo il criterio della capacità contributiva dei cittadini, o secondo il criterio della eguaglianza di sacrifizio : ecc. La seconda indagine riguarda lo studio della traslazione, della incidenza, e in generale gli effetti delle imposte †. Questa ultima indagine parve già a Davide Ricardo la maggiore e più importante fra tutte.

* A. Smith (in *Wealth of Nations*, libro IV, *Introduction*) considera scopo principale della *political economy* di studiare il modo più conveniente *to supply the State or commonwealth with a revenu sufficient for the public services*. Finance, dice Littré, « vient de l'ancien verbe *finer*, qui signifiait finir, terminer, conclure, en général et dans un sens restreint finir une affaire, terminer un différend moyennant argent ».

† F. Y. Edgeworth : *The Pure Theory of taxation* in E. J. del 1897 e in *Memoranda chiefly relating to the classification and Incidence of Imperial and Local Taxes*, pag. 127.

È fuori di dubbio che i problemi fondamentali della finanza sono quelli indicati: ma alla soluzione di essi occorrono altre indagini. Il fenomeno delle spese pubbliche, per esempio, è in stretta relazione con quello delle entrate e non si può non studiarne le cause che ne determinano le variazioni.

5. Una delle questioni preliminari di ogni insegnamento è se la disciplina che si studia sia un'*arte* o una *scienza*, e nel caso che sia una scienza, sui contatti che ha con le altre scienze. Sono due questioni che danno luogo a un grandissimo numero di dissertazioni più o meno dottamente noiose, che non sempre hanno il merito della utilità: anzi d'ordinario servono piuttosto a produrre confusione che a eliminarne*. Le scienze le quali sono giunte a un relativo grado di sviluppo hanno già abbandonato queste discussioni sterili. Nessuno dei recenti trattati di chimica si occupa di esaminare la quistione se la chimica sia o non una scienza e quali siano i rapporti suoi con le altre scienze. E del pari la storia di ciascuna teoria è abbandonata a speciali opere di erudizione; non essendo necessaria alla conoscenza teorica di una disciplina la storia della sua formazione. È assai probabile che i più grandi chimici di Europa ignorino i primi tentativi fatti per spiegare le trasformazioni chimiche della materia; e il *Timoteo* di Platone e le *Metereologiche* di Aristotile sono loro ignoti anche di nome. Forse anche i più grandi matematici ignorano la vera posizione rispettiva di Descartes, di Cardano, di Galileo, di Leibnitz e di Napier nello sviluppo della scienza matematica.

Lo spagnuolo Raimondo Lullo è stato forse il più vario e strano intelletto che la storia delle scienze ricordi; fu vera-

* Ciò non toglie che lo studio della storia della cultura sia molto interessante e che la storia delle singole discipline, come una parte di essa e della storia delle scienze, abbia molta importanza. Anzi la storia si avvantaggia molto di tali ricerche, il cui sviluppo è desiderabile, benchè quasi del tutto indifferente alle attuali ricerche scientifiche. La più completa e bella *Storia delle dottrine finanziarie in Italia* ecc. è del Ricca Salerno, Palermo 1898; notevole per la storia degli ordinamenti finanziari nelle province meridionali la notissima opera di Lodovico Bianchini su la *Storia delle finanze del reame di Napoli*. Cfr. anche Stourm: *Bibliographie historique des finances de la France*, Paris, 1895; L. Cossa in G. d. E. marzo 1895.

mente, come lo dissero, il *doctor illuminatus*. Questo monaco di Majorca che cercò nella piena notte del medio evo penetrare i misteri della chimica, che quasi in ogni scienza lasciò la sua traccia, che scrisse forse quanto nessun uomo mai scrisse, è ignorato ora dagli stessi chimici. Nè alcuno che scriva un trattato di chimica sente il bisogno di cominciare la sua esposizione enumerando le opere di Lullo ed esaminandone la importanza, relativamente alle opere dei chimici antichi e moderni. Tutto ciò è anzi indifferente ai chimici e può solo formare oggetto della storia della scienza, o della storia della cultura o della storia in generale. Così le quistioni generali riguardanti il metodo, i limiti e le tendenze di ciascuna disciplina, nelle scienze in cui si è progredito, sono in generale neglette. Nelle scienze sociali troppo spesso, in ogni quistione, si comincia dal diluvio e ciò non è piccola causa di confusione e di errore. La scienza è impersonale: così che le sapienti discussioni su chi prima abbia enunciata una teoria o una ipotesi, servono più alla vanità accademica che al progresso degli studi.

Scienza è un sistema di verità generali riguardanti un dato ordine di fenomeni: l'arte ha una funzione puramente precettiva. È stato detto che stanno come l'indicativo e l'imperativo. Vi è un po' di esagerazione forse nel paragone: ma l'idea sostanziale è vera. Tranne quanto riguarda i suoi principi fondamentali, che si collegano ai principi generali della economia, la finanza è sopra tutto un'arte.

Recenti tentativi sono stati fatti per la costituzione di una scienza finanziaria pura; sopra tutto dopo il 1887 quando E. Sax pubblicò la sua opera sui principi fondamentali di una economia finanziaria teoretica, opera il cui valore più grande non è già nell'aver discusso solamente le questioni del valore, ma nell'aver determinato un largo movimento di studi teorici, se non sempre utili allo sviluppo della disciplina finanziaria, non privi d'interesse da un punto di vista più largo *.

In quanto ai rapporti che la finanza può avere e ha con altre scienze è forse inutile soffermarvisi. I rapporti di affinità e di connessità sono tanti che è impossibile precisarli. Vi è

* E. Sax: *Grundlegung der Theoretischen Staatswirtschaft*, Wien, 1887.

ogni giorno un processo di specializzazione delle singole discipline; ma nello stesso tempo ciascuna ricerca ha oggi bisogno di uscire il maggior numero delle volte fuori del campo della scienza cui appartiene. Chi studi, nei suoi effetti, una imposta sul sale, avrà bisogno di ricorrere alla chimica, alla fisiologia, all'igiene,ecc.; una ricerca sulle imposte può contenere tutta una serie di problemi di psicologia e di matematica. Non è possibile concepire barriere entro cui ciascuna disciplina deva rinchiudersi. Spesso anzi, si move per una via e si giunge a un'altra; e ai ricercatori accade assai di frequente ciò che accadde a Cristoforo Colombo. Egli cercava la via delle Indie e trovò l'America; è spesso per vie incerte che si giunge meglio alla ricerca della verità.

6. *In principio era l'azione*, dice il personaggio di Goethe: si stabilirono imposte prima che si fosse pensato a fare una teoria sulle imposte: si prelevarono dazi quando mancava ogni nozione teorica sul protezionismo e sulla libertà degli scambi. Allo stesso modo che si fabbricò la birra prima delle teorie di Pasteur: e che non si seguì per mare la via diritta, anche prima delle teorie di Maury. La pratica finanziaria è forse antica quanto la civiltà: anche le prime tribù che dovettero adempiere a bisogni collettivi ebbero pratiche e consuetudini finanziarie quando pagarono tributi ad altre genti vincitrici; o quando prelevarono parti della ricchezza prodotta per destinarle a scopi di utilità generale. Ma lo studio delle discipline finanziarie, la ricerca delle leggi che regolano i fenomeni finanziari costituiscono un fatto del tutto recente *.

* I trattati di finanza sono oramai numerosissimi. Si possono studiare più utilmente Cossa: *Scienza delle Finanze*, 10. ediz. Milano, 1909, Ricca Salerno: *Scienza delle finanze*, Firenze 1888; Graziani; *Istituzioni di scienza delle finanze*, Torino, Bocca, 1897; Flora: *Manuale di scienza delle finanze*, 3. ediz. Livorno, 1903, ecc.; Mac Culloch: *Taxation and the funding system*, London 1846 (edizione riveduta 1863); Bastable: *Public finance*, London, 1894; Thorold Rogers: articolo *Finance* nella *Encyclopedia Britannica*; Roscher: *Finanzwissenschaft*, 5. ediz. Stuttgart 1901; E. Cohn *Finanzwissenschaft*, Stuttgart, 1889; Wagner: *Finanzwissenschaft*, Leipzig, 1885-1901 3. ediz. I. Conrad: *Finanzwissenschaft*, Iena, 1899, (nel *Grundris zum Studium der politischen Oekonomie* dritter teil); Vocke: *Grundzüge der*

II.

L'AZIONE ECONOMICA DELLO STATO E DEGLI ENTI LOCALI.

7. Su pochi argomenti si è scritto tanto quanto sull'*azione dello Stato*; sopra tutto da Bentham in poi si può dire che la discussione non sia stata mai chiusa. Può parere ancora superfluo discuterne in una esposizione dei principi della finanza pubblica. Infatti, nelle indagini finanziarie non occorre ricercare nè quale sia, nè quale deva essere l'azione dello Stato. Tutto al più questa ultima indagine può essere utile quando, esaminate le contribuzioni che si prelevano ai cittadini per le funzioni dello Stato e degli enti collettivi, e studiati gli effetti di tali contribuzioni, si trova che esse agiscono in una guisa o in un'altra sulla produzione *. Allora, dal punto di vista finanziario, si può dire che alcune funzioni sono utili, o dannose, che alcune imposte sono più o meno accettabili di altre. Le ricerche finanziarie però presuppongono sempre l'esistenza dello Stato e degli enti collettivi, come presuppongono sempre che vi siano bisogni di ordine sociale, cui non sia possibile adempiere con mezzi individuali.

Nondimeno, se qui si accenna ad alcune questioni riguardanti i limiti delle attribuzioni dello Stato, è meno perchè ciò sia necessario a una trattazione finanziaria, quanto per liberare il cammino da alcune difficoltà. Molti errori in materia finanziaria dipendono da giudizi non veri o addirittura da preconcetti sull'azione dello Stato.

D'ordinario si è inclinati a credere che lo Stato sia qualche cosa al di fuori e al di sopra degli individui: si parla di *fini* dello Stato, di *scopi* che lo Stato *deve* raggiungere. Ora lo Stato

Finanzwissenschaft, Leipzig, 1894; I. Kaizl: *Finanzwissenschaft*, Wien, 1900; K. T. Eheberg; *Finanzwissenschaft*, 7. ediz. Leipzig, 1903; Garnier: *Traité de finances*, Paris, 1872, 4. ediz.; Leroy Beaulieu: *Traité de science des finances*, Paris, 1906, 7. ediz. ecc.; Gaston Jéze: *Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française*, nouvelle édition, Paris, 1910, 4. ediz.; ecc.

* Einaudi: *Studi*, Introduzione.

non ha scopi suoi, poichè esso non è altra cosa se non ciò che sono coloro che ne fan parte, o per dir meglio, è il risultato di necessità e di condizioni sociali differenti. Lo Stato non è che una organizzazione sintetica della unità politica ; e quindi ha per base o una nazione, o un popolo, o un aggregato storico*.

Si parla spesso dello Stato come di qualche cosa di permanente o qualche volta come di cosa al di fuori degli individui. Ora lo Stato non ha missioni da compiere, nè è al di sopra degli individui, nè è al di fuori di essi ; nè è l'antitesi dell'individuo, nè infine è mai una formazione arbitraria. Lo Stato è una forma naturale di cooperazione sociale : nessuno sviluppo degli individui è possibile anzi, senza questa forma prima e più importante di cooperazione.

Vi sono bisogni collettivi al cui soddisfacimento non possono mai adempiere gli individui da sè stessi : l'azione dello Stato e dei minori enti di diritto pubblico subentra quindi all'azione individuale. Ma i bisogni di uno Stato non sono altra cosa se non il risultato di forme di convivenza sociale. È una verità elementare: eppure gran parte degli errori di coloro che attribuiscono allo Stato una *missione* deriva appunto dal disconoscerla. Da gran tempo anzi, questa idea che lo Stato abbia una *missione* superiore da compiere, è diffusa negli scienziati, è diffusa sopra tutto nel pubblico : e le esagerazioni della scuola storica hanno contribuito non poco a questa diffusione.

Ora sarà bene precisare alcuni concetti †.

* « Le gouvernement (avea già detto con profonda penetrazione Augusto Comte nel suo *Cours de philosophie positive*) l'universelle réaction nécessaire, d'abord spontanée, en suite régularisée de l'ensemble sur les parties ».

† Sull' azione economica dello Stato e sui limiti di essa sono state scritte migliaia di opere. Cfr. nel senso più spiccatamente individualista, Spencer: *The man versus the State* (tradotto in italiano) e anche *Principles of sociology* e le altre opere; Wordsworth Donisthorpe: *Law in a free State*, London, 1895 ; ecc. Nel senso intervenzionista oltre le opere di Dupont-Withe, Laveleye, cfr. C. F. Ferraris: *Il materialismo storico e lo Stato*, Palermo, 1887 e *Socialismo e riforma sociale nel morente e nel nascente secolo* nella R. S. del 1900. Una larga letteratura della questione si trova nelle opere di Ahrens, Green, Stein, Gneist, Leroy Beaulieu (*L'État moderne et ses fonctions*), David G. Ritchie (*Principles of State*

Lo Stato non è al di sopra e al di fuori di coloro che formano il gruppo politico e sociale da cui emana, quindi non è da considerarsi come un organismo che abbia scopi propri; bensì come risultante storica degli interessi generali di ciascun gruppo. Senza dubbio, poichè lo Stato non ha la fuggevole durata degli individui, può avere, ed è preferibile che abbia, vedute prospettive: ma non si può nemmeno in questo caso parlare di *missione*, poichè è la durata stessa che determina l'azione, e non già un potere superiore, la cui natura ci sia ignota.

Poichè è la maggior forma di cooperazione sociale, lo Stato può avere sullo sviluppo della società un'azione grandissima: le più grandi opere collettive sono compiute solo mediante esso ed è solo il suo potere coercitivo che può rendere possibili le mutazioni più profonde nella vita della società *. Ma nessuna attività collettiva può prodursi senza che si svolgano tante attività individuali; le ricchezze di cui lo Stato dispone, che servono alla sua esistenza e al suo funzionamento, sono prodotte dagli individui. L'opera dello Stato è in certa guisa il prodotto della opinione pubblica e della coscienza media dei gruppi prevalenti.

La sua azione può essere profondamente utile: può essere dannosa; può lo Stato provvedere ai bisogni del presente e ai bisogni dell'avvenire con utile impiego di attività e di ricchezza prodotte dal gruppo cui sovrasta; ma da sè stesso non produce nulla, poichè esso non è un organismo astratto, nelle mani o di una oligarchia prevalente nella società, o dei rappresentanti della nazione intera. Ma lo Stato non è la nazione; e, comunque organizzato, non rappresenta se non interessi o idee dei gruppi sociali prevalenti che possono essere anche i migliori o i più convenienti ma non sono quelli della società intera.

Lo Stato non è l'antitesi dell'individuo: questa idea che esista un'antitesi fra l'attività dello Stato e quella degli individui è

interference, London 1891); C. Supino: *Individualismo economico*, Torino, 1892; ecc. ecc.

* « Où en serions-nous, si l'État s'était remis complètement à l'action, des intérêts individuels et à l'influence de l'association uniquement volontaire? Pour le saisir voyez ce qu'était la société dans son enfance, avant que les esprits se fussent développés, avant que les intelligences se fussent ouvertes, avant que cette grande vérité, la puissance de l'Association, eût été sentie ». Rossi: *Cours*, tom. IV, pag. 210.

stata ed è sostenuta con molto calore dai vecchi e dai nuovi teorici dell'individualismo. La tesi di Spencer dell'individuo contro lo Stato (*The man versus the State*) non è giustificata però da alcuna osservazione larga dei fenomeni sociali. Lo Stato, lungi dall'essere l'*antitesi degli individui*, va considerato come la *sintesi* di essi, per dir meglio, come la forma più alta di cooperazione sociale. Non è che ogni forma di attività dello Stato sia una diminuzione di libertà individuale : anzi vi sono alcune libertà, le quali non sono possibili se non mediante lo sviluppo delle forme superiori della cooperazione sociale. Tutte le idee più alte, tutte le pratiche più elevate non nascono se non in una piccola *élite*; ora l'associazione libera è spesso inefficace a diffonderle e rischiano di andare disperse se un potere coattivo non ne determini l'applicazione spesso in forma coercitiva*. In questo caso lo Stato, lungi dall' attentare alle libertà individuali, ne rende possibile l'applicazione. In ogni modo lo Stato e l'individuo sono due elementi variabili e non già opposti : forme più complete di cooperazione sociale possono coincidere con un più grande sviluppo di libertà individuali.

Lo Stato non è mai tutta la Società, benchè sia la forma superiore di organizzazione : la idea di patria e la idea di nazione derivanti da ragioni di sentimento e di storia, di razza e di civiltà, non vanno confuse con la nozione dello Stato. È perciò che questo ha limiti non solo nella unità politica, ma nel bisogno di fare che le minoranze possano difendere le loro tendenze e i loro interessi nelle forme e nei limiti consentiti dalle idee morali di ciascun gruppo. Lo Stato nel passato significava assai spesso una piccola oligarchia : solo adesso, mediante lo sviluppo della civiltà e della cultura e la unione delle classi popolari, rappresenta un più grande numero d'interessi. Nondimeno, neanche ora lo Stato rappresenta tutta la società : si

* Vi sono, scrive Stuart Mill (libro V, cap. XI, § 17), tempi e paesi in cui non vi sarebbero nè strade, nè bacini, nè porti, nè canali, nè lavori d'irrigazione, nè ospizi, nè scuole, nè tipografie, se il Governo non facesse tutto ciò ; perchè la massa del pubblico è troppo povera per trovare i fondi necessari, o troppo poco illuminata per apprezzare l'importanza dei risultati, o troppo poco abituata all'associazione per trovare il mezzo di fare queste cose.

può essere contro di esso pure avendo ideali umanitari*. L'idea anarchica, qualunque giudizio si voglia darne, anche da coloro che la ritengono del tutto irrealizzabile, è basata sulla ipotesi che non sia conveniente alle società umane qualunque forma di esistenza dello Stato. Ora si può dire che gli anarchici sono contro lo Stato, si può anche dire che i loro fini non sembrano a noi realizzabili o sembrano a dirittura condannevoli, ma non si può dire che gli anarchici siano contro la società.

Non vi è nulla di costante nelle relazioni tra lo Stato e i cittadini: essi non sono che i risultati dei bisogni singolarmente mutevoli in ciascun periodo di civiltà. Da prima lo Stato avea nel campo politico e religioso una importanza assai più grande che ora non abbia, e adesso, non ostante le apparenze in contrario, ha nel campo economico e sociale importanza assai maggiore che prima non avesse †.

Lo Stato *etico* che ha una *missione* da compiere, una concezione di cui si è tanto abusato dai teorici tedeschi, come abbiamo visto, non è che un'astrazione la quale non ha riscontro nella realtà; allo stesso modo che il dire che lo Stato e le società sono governati dalle stesse leggi, le quali regolano gli organismi, non può essere che un'*analogia*. Può essere utile qualche volta ricorrere ad analogie o ad astrazioni di tale natura: l'abusarne però induce in una serie di errori. Tutte quelle teorie le quali, mettendo a base la rassomiglianza fra la società, e gli organismi viventi, fanno derivare da questa rassomiglianza leggi e rapporti relativi allo sviluppo e all'avvenire della società non solo non hanno alcun fondamento, ma si può dire che spesso abbiano contribuito ad accrescere il disordine. Che le forme economiche primitive delle società umane abbiano in qualche cosa rassomiglianza con quelle delle società animali; che, secondo ha provato sir John Lubbock, si tro-

* Secondo il nostro modo di vedere, antagonismo fra Stato e Società non può esistere, potendosi riguardare lo Stato come quella parte della società che disimpegna la funzione politica. Mosca: *Principi di scienza politica*, Torino 1896, pag. 172.

† Dupont White scriveva: « À plus de vie il faut plus d' organes, à plus de forces, plus de régles; or la règle et l'organe d'une Societé c'est l'Etat ».

vino fra le formiche i tipi di società corrispondenti ai popoli cacciatori, pastori e agricoltori, è senza dubbio interessante sapere. Ma a illustrare i rapporti sociali fra gli uomini e a indagare le leggi che regolano la società umana giova poco sapere come si comportino in casi analoghi la *formica fusca* e il *lasius flavus*. Di poche cose si è abusato come del così detto *organicismo*: sopra tutto dopo Shaeffle, le esagerazioni qualche volta hanno assunto carattere grottesco*. Alcuni scrittori hanno preteso perfino che la scienza sociale sarà organica o non sarà: e un eminente scrittore russo, ha detto non senza solennità: *nemo sociologus nisi biologus*. Si tratta di un latino che Cicerone non avrebbe compreso: ma si tratta pure di una idea che gli studiosi moderni comprendono anche meno. L' analogia tra la società e l'organismo può essere ammessa quando si limiti a esprimere il concetto che la vita degli individui è legata alla vita dell'insieme: e anche che vi sia interdipendenza funzionale tra l'una e l'altra. Ma, come riconoscono anche gli scrittori positivisti più intelligenti, la società è bensì una formazione naturale, ma differenziandosi dall'istinto originario, diventa un fenomeno nuovo con caratteri specifici e propri. L'analogia tra società e organismo, essendo puramente allegorica, non può dunque servire di base alle indagini delle scienze sociali: tanto meno può autorizzare quei precetti di arte sociale, che spesso sono stati con estrema facilità derivati. Del resto il concetto stesso di organismo è ancora assai oscuro: le leggi generali della vita non sono meno ignote di quelle della società. Le abusive analogie servono solo a dichiarare *ignotum per ignotius*.

I fatti, è stato detto, valgono più delle opinioni. Mentre, sopra tutto dal principio del secolo non si fa che discutere da un punto di vista o dall'altro dei limiti e della natura delle funzioni dello Stato, in quasi tutti i paesi civili si è verificato un processo storico identico. Nella lotta delle idee è sopra tutto di questo fatto che bisogna tener conto. Lo Stato, con la partecipazione a esso di un numero sempre maggiore d'individui,

* Cfr. *Annales de l'Institut International de Sociologie*, tom. III, Paris, 1898; L. Stein: *Wesen und Aufgabe der Sociologie*, Berlin, 1898; Ritchie: op. cit. pag. 13 e seg.

per effetto della solidarietà crescente, ha aumentato le sue funzioni economiche sociali. Viceversa, riconosciuta l'eguaglianza politica e religiosa di tutti i cittadini che ne fanno parte ha perduto alcune funzioni che avea conservate fino a tempi recenti. Allo stesso modo per effetto non solo dei bisogni nuovi, ma delle nuove conquiste della scienza, lo Stato tende a sostituire il principio della prevenzione sociale a quello della repressione.

10. I libri come *Paris en Amérique* di Laboulaye, *The man versus the State* di Spencer e quelli così numerosi di Donisthorphe, di Wemys e di altri non sono stati scritti se non astraendo dalle condizioni di fatto*. Il nichilismo amministrativo, come dice Huxley†, non è mai esistito nè potrebbe esistere in una fase di civiltà progredita. Migliaia di pensatori da Aristotile in qua, non avrebbero logorata la mente, se la soluzione di tutti i problemi sociali fosse nel non fare. Se il massimo scopo da raggiungere fosse l'astensione da ogni intervento, da ogni *vincolismo*, come si ama di dire da qualcuno, quasi non vi sarebbe bisogno di ricercare. Basterebbe ridurre lo Stato al minimo e assicurare il massimo di libertà economica.

Invece si nota in tutta la civiltà moderna una tendenza interamente diversa: la quale per il suo carattere di quasi completa universalità non può esser considerata come un fatto transitorio. Sorpassata la prima fase di concorrenza industriale ciascun paese tende a organizzarsi nel modo più conveniente al suo sviluppo. Nessun paese di Europa e di America ha avuto una completa libertà commerciale; se si tolgano pochissimi (Inghilterra, Olanda) i quali per ragioni storiche o naturali ritraggono il maggior vantaggio da una politica di libero scambio. Ma, viceversa, quasi tutti i paesi si organizzano nel modo

* « M. de Laboulaye nous enseignait alors que le meilleur gouvernement est celui qui travaille à se rendre inutile. Dans un livre qui fut le grand succès de l' époque: *Paris en Amèrique*: et oú la premiére chose qu' admire le héros à son réveil, c' est un pays, qui n' a point de gendarmes ni de sergents de ville, l' auteur nous proposait comme idéal ce qu' il appelle lui même, dans la derniére ligne du livre « la folie de la liberté ». Gide: *L'école nouvelle*.

† Evolution is the substitution of consciously regulated coordination among the units of each organism, for blind anarchic competition. Huxley in *Contemporary Review*, febbraio 1888.

più conveniente alla loro produzione e al loro consumo. Le lotte fra il capitale e il lavoro hanno a loro volta perduto la forma individuale: esistono quasi dovunque grandi organizzazioni di capitali di fronte a grandi organizzazioni di lavoro. Gli stessi *trusts*, trascurando ogni questione intorno alla loro natura giuridica, si rivelano come la espressione di un bisogno nuovo verso una produzione più ordinata *. D'altra parte vi sono nella società nostra conflitti d'interessi, i quali determinano pratiche dannose allo sviluppo di tutta la società; e in cui è evidente la necessità di un intervento del potere collettivo per impedirle, o per limitarle, e per cui quindi l'azione individuale è del tutto insufficiente.

11. L'individualismo, considerato come principio unico o prevalente della organizzazione economica, non è più ammissibile. La scuola individualista, la quale pretendeva che il semplice agire delle forze economiche tenda a stabilire l'equilibrio tra la produzione e il consumo, a far coincidere il prezzo e il costo dei prodotti, ad attuare nella vita economica la legge del minimo mezzo, vede assai spesso in regime individualista avvenire il contrario. Oramai i suoi teorici rimangono inquieti dinanzi all'effetto degenerativo di quei principi che parevano destinati a portare la pace nel mondo: e l'aver creduto che gl'individui potessero essere tanti atomi, uniti solo da rapporti di scambio, senza che nè meno i loro movimenti si ripercotessero e determinassero unioni, dominate a loro volta dalla vita dell'insieme, si manifesta ogni giorno più assurdo.

Come bene è stato avvertito, ai tre principi individualistici della responsabilità individuale, della concorrenza sfrenata tra i vari elementi economici, della lotta fra individui e classi sociali, si devono sostituire e si sostituiscono ogni giorno, tre altri principi di natura affatto diversa. Il principio della *re-*

* Secondo i dati ufficiali del *Census Bulletin* (30 dicembre 1901) alla fine del 1901 i *trusts* costituiti negli Stati Uniti erano già migliaia: molti superavano il capitale di 50 milioni di dollari, non pochi aveano più di 150 milioni di dollari, e parecchi (acciaio, oli minerali, ecc.) superavano anche questa cifra; attualmente il processo di concentrazione è assai più grande Che cosa diventano le lotte dell' individualismo economico com'era concepito cinquanta anni or sono?

sponsabilità sociale mira ad ottenere dalle varie classi e dagli enti collettivi l'adempimento di quei doveri la cui trascuranza (anche non criminosa) sarebbe di danno alla collettività. Il principio della *giustizia sociale* si esplica nella creazione e conservazione di pubblici istituti, che offrono *a tutti* il modo di esplicare la propria personalità, e nella esplicazione di equità nel ripartire gli oneri che derivano ai cittadini dalle spese pubbliche. Il principio dell'*arbitrato sociale* fa in modo che (senza impedire che individui che hanno interessi simili si associno per lottare con quelli che hanno interessi contrari) le vertenze fra gli interessi coalizzati si risolvano con mezzi di conciliazione, che diventano tanto più necessari quanto più le organizzazioni si sviluppano e le lotte assumono carattere gigantesco.

In tal guisa la produzione continua ad essere opera degli individui e la forma collettivista non soffoca le iniziative individuali. Ma tra le innumerevoli lotte degli uomini, nelle agitazioni di interessi spesso cozzanti fra loro, si determina un'organizzazione la quale regola il movimento e coordina le azioni dei singoli allo sviluppo dell'insieme.

Gli scrittori individualisti si compiacciono spesso di descrivere un paese che non è mai esistito : che non esisterà mai forse. L'Inghilterra, ch'era da essi presa ad esempio, è viceversa il paese in cui l'intervento legislativo in materia economica e sociale è stato ed è forse più largo *. Dai tempi di Elisabetta le leggi sui poveri, buone o cattive, sono applicate con una rigidezza di cui non è esempio sul continente. In materia industriale la protezione dei lavoratori è circondata di norme dettagliate. Il pagamento del salario ha una regolamentazione che non s'incontra altrove. E in materia di industrie e di commerci i progressi della legislazione diventano a lor volta ogni giorno maggiori. Dunoyer nel 1855 segnalava già la nuova tendenza e se ne doleva come di una modificazione profonda dello spirito individualista inglese : Spencer non ha fatto che doler-

* Gide nota nella conferenza su l' École nouvelle : « De 1870 à 1890 on ne compte pas moins de 220 lois ou projets de lois (*acts* ou *bills*) pour s'occuper des logements, de l'alimentation, du transport, de l'éducation... ». Ma è dopo il 1890 sopra tutto che la più grande mutazione nello spirito pubblico è avvenuta.

sene a sua volta. Che importa ? Queste limitazioni della libertà individuale in vista dello sviluppo dell'insieme, cioè per effetto della solidarietà, non si palesano, appunto per la loro generalità, come necessarie ?

Dopo la guerra le grandi organizzazioni operaie inclinano sempre più verso il socialismo. La conseguenza di tutte le grandi guerre è quella di determinare rivolgimenti sociali profondi. Ma dove la produzione capitalista è stata sostituita dalla produzione comunista, la miseria più profonda si è determinata e la produzione si è arrestata.

Se l'individualismo, com'era concepito dai vecchi teorici, non può coincidere con le forme attuali di produzione e di vita, il comunismo non è compatibile con lo sviluppo della produzione e con la esistenza stessa della civiltà.

In regime comunista cessano tutti i moventi dell'attività individuale e la produzione si arresta e decade. Noi non riesciamo a concepire forma di produzione comunista senza la rovina dei popoli moderni.

Ma le forme stesse della produzione moderna e degli scambi determinano una crescente solidarietà.

Senza negare che la libertà individuale deva considerarsi come la base di ogni futuro sviluppo della umanità, bisogna riconoscere che ognuno deve arrestarsi dove la libertà tende a degenerare : dove la libertà si trasforma in assolutismo individuale, deve essere regolata.

Non si può negare d'altra parte che il massimo sviluppo della produzione coincide assai spesso con il massimo di libertà individuale ; ma, oltre che spingere la produzione a un limite massimo non è il solo scopo della umanità, in regime individualista può anzi accadere e accade, che per effetto della libertà si limiti la produzione : esempio notevole si ha nel caso di molti sindacati il cui solo scopo è appunto quello di limitare la produzione. Il contratto di lavoro dev'essere senza dubbio libero. Ma appunto perciò, mentre deve esser permesso alle coalizioni operaie di vendere insieme il loro lavoro alle condizioni che credono più vantaggiose, si devono, mediante forma di arbitrato impedire o attenuare lotte (non più individuali, ma di individui

numerosissimi contro organizzazioni potenti) che si risolverebbero in danno di tutta la società.

12. L'azione dello Stato, e in generale l'opera degli enti collettivi, non può essere quindi giudicata al lume del vecchio individualismo: e si può anche dire che essa oramai risponde ai bisogni nuovi della produzione e che non ha nulla di arbitrario*.

Le illusioni e gli errori vigenti dipendono spesso dal fatto che coloro i quali credono l'azione dello Stato deva ridursi a un minimo, cioè a provvedere alla difesa e alla sicurezza, non tengono conto che, dato il carattere della produzione moderna e data la vita delle società moderne, questa concezione è irrealizzabile.

Ciò non deve menare allo errore contrario: cioè a quella fiducia nello Stato di cui si abusa così spesso nei parlamenti dei paesi moderni. Il 25 settembre 1848 Bastiat enunciava la sua celebre proposizione: *L'Ètat c'est la grande fiction à travers la quelle tout le monde s'efforce de vivre de tout le monde*. È una bella frase: molto spesso si può applicare anche giustamente. Ma non ha e non può avere alcun valore. Il dire che in tutti i tempi vi sono stati individui che invece di produrre direttamente la ricchezza hanno trovato, per mezzo dello Stato, più conveniente spogliare coloro che l'hanno prodotta, non significa niente. Ai tempi di Bastiat, il bilancio dello Stato in Francia era appena la terza parte del bilancio prima della guerra europea. Si può credere che col crescere della civiltà *la grande fiction* aumenti? Peggio: gli Stati Uniti di America, l'Inghilterra, la Svizzera, i paesi in cui Bastiat avrebbe avuto maggiore fiducia, presentano lo stesso fenomeno.

Spencer e i suoi seguaci, in conclusione, hanno fatto un lungo elenco di colpe dello Stato, una specie di requisitoria da pubblico ministero; in cui sono enumerati tutti gli impieghi antieconomici di ricchezza fatti dallo Stato. Una enumerazione lunga, che rassomiglia ad un atto di accusa. E bene, cento,

* Ely: *Introduction to political economy*, pag. 102 dice: The « Is » includes what was once the « Ought to do »... The « Is » embraces the future Ought..... The two cannot be separated ». Le attuali forme industriali preparano e contengono in sè società in cui la solidarietà sarà sempre più grande. Cfr. Webb: *Industrial Democracy*.

mille errori che cosa dimostrano? Bisognerebbe fare la dimostrazione contraria, cioè che gl'individui privati avrebbero fatto meglio; e anche in questo caso la dimostrazione rimane valevole per tempi e individui determinati. D'altra parte lo stesso procedimento di Spencer si può seguire benissimo in senso contrario; dimostrare tutti gli errori delle società commerciali, gli sperperi di ricchezza delle grandi anonime, gli atti di corruzione da esse compiuti, le distruzioni di ricchezza fatte dai *trusts*, è relativamente assai facile*. Certo è assai più facile per lo Stato che abita in una casa di vetro; che pubblica i suoi bilanci, che sottopone tutte le sue azioni a controlli preventivi e controlli posteriori; che è sottomesso quasi dovunque al sindacato parlamentare. Gli errori che si rilevano sono spesso ingranditi, e sovente assumono per ragioni politiche un' apparenza di gravità, che è ben lontana dal rispondere al vero.

Prendendo in esame una grande società di trasporti, che impieghi 50 a 60 mila individui, non è difficile trovare in essa molti dei mali e delle colpe attribuiti allo Stato. Gli errori di una società privata, che lavora sempre nell'ombra, si conoscono solo quando sono troppo gravi per essere nascosti. Si ripete sempre che gl'impiegati dello Stato non sono mossi dall'interesse personale: ma sono forse gl'impieghi di una grande società per azioni? La mancanza di zelo, la mancanza di onestà, il poco spirito di disciplina, la lentezza nel lavoro sono fatti che dipendono dallo stato morale di un paese, piuttosto che dallo svolgersi dell'attività dello Stato e degli enti collettivi. Si fa spesso contro lo Stato lo stesso ragionamento che si fa contro la Chiesa dagli spiriti settari. Tutte le colpe dell'Inquisizione, tutti i roghi, tutte le torture, vengono imputati alla Chiesa, come se essa soltanto ne fosse responsabile. Basta invece studiare le forme procedurali dei tempi passati per intender come si trattava di criteri di procedura penale, che la giustizia laica applicava in egual modo e spesso peggiore. La tortura era un

* Leroy Beaulieu: L' *État moderne et ses fonctions*, lib. II, cap. III, nega che le grandi società anonime presentino spesso nell'amministrazione gli stessi inconvenienti dello Stato; ma gli argomenti che invoca non sono ben scelti.

complemento della prova testimoniale; il rogo o la forca erano forme di condanna riserbati sovente per delitti non gravi.

Molti rubano ora all'ombra dello Stato: è verissimo. Ma quanti rubano all'ombra delle società private e piuttosto che produrre ricchezza, consumano la ricchezza prodotta da altri? Senza disconoscere in nessuna guisa che l'interesse personale soltanto può dare in quasi tutte le intraprese industriali il massimo sviluppo della produzione, bisogna però ammettere che l'interesse personale in molte intraprese è contrario a quello collettivo e che riesce in non pochi casi a limitare la produzione con danno di tutta la società. Vi sono adunque intraprese, e il loro numero diventa ogni giorno maggiore, che sono più utilmente esercitate dagli enti collettivi e dallo Stato, che non dai privati.

In senso contrario, bisogna osservare che coloro i quali nei fenomeni economici e sociali desiderano un più largo intervento del potere collettivo, spesso senza misurare la convenienza *economica* della sostituzione dello Stato ai privati imprenditori, non tengono presente che l'azione dello Stato, in qualunque senso diretta, non si esplica se non mediante consumo di ricchezze materiali prodotte dai cittadini. Troppo spesso, quando si tratti di lavori pubblici, o di provvedere ai bisogni di una regione, s'invoca l'intervento dello Stato. Ora bisogna tener presente che lo Stato non può dare a una regione, se non togliendo ad altre; non può provvedere a gruppi di cittadini, che chiedono particolare aiuto o difesa, senza che altri cittadini sopportino un sacrificio corrispondente. Spesso anzi può accadere (e gli esempi sono numerosissimi in tutti i paesi, nè occorre la mente di Spencer per trovarli) che lo Stato impieghi in modo antieconomico ricchezze che i privati avrebbero forse impiegate meglio, e che la spesa determinata dal suo intervento sia di molto superiore ai benefizi che questo intervento arreca.

Lo Stato può agire utilmente sostituendo le iniziative private quando esse siano incapaci; aiutandole quando siano insufficienti; ordinando come servizi pubblici intraprese, le quali per la loro natura non si prestino a essere esercitate dai privati. Ma la fiducia cieca che le moderne democrazie hanno sovente in esso è del tutto irrazionale. Quando Luigi XVI rien-

trava a Parigi, allora tormentata dalla mancanza di pane, le donne gridavano a lui, alla regina e al delfino : *Vive le boulanger, la boulangère et le petit mitron.* Credevano che la presenza del re bastasse a portare il pane. Oramai la fede del pubblico non prende la forma personale : il cesarismo è stato sostituito dai parlamenti ; ma dove prima era l'adorazione del feticcio, la fiducia diventa più indeterminata e tutto si concentra in quella entità astratta che è lo Stato. I parlamenti contribuiscono non di rado ad eccitare le illusioni, e la mediocrità degli uomini che in prevalenza li compongono rende possibili alcuni errori che altrimenti non sarebbero. Tutto ciò è vero : ma subordinare l'azione dello Stato nella vita economica e sociale a criteri teorici estremamente discutibili e non al principio di convenienza, significa andare necessariamente incontro all'errore.

Non si può infatti in linea generale risolvere casi di politica economica e finanziaria con massime assiomatiche : come sarebbe quella che è a base dei libri di Spencer e di tutti i suoi numerosi seguaci. I rapporti liberi e volontari, che esistono ora tra gli uomini, sono stati spesso determinati da forme di coazione. Wundt ha dimostrato che tutto ciò che era incosciente si trasforma spesso in un fine voluto e cosciente. L'individuo, si libera poco a poco dalla solidarietà primitiva e forzata, ma per tornarvi in seguito con una coscienza più larga della funzione cui egli deve adempiere nell'ordine sociale. La solidarietà, che la natura stessa impone, e di cui ci avvediamo ogni giorno più, rende necessaria un'opera crescente di prevenzione sociale.

13. Contro le esagerazioni degli scrittori del suo tempo, Pellegrino Rossi riconosceva che lo Stato è un agente attivo di progresso e che l'associazione volontaria da sola è del tutto insufficiente. Senza dubbio, diceva Rossi, la storia offre molti esempi di dispersioni di ricchezza determinate dallo Stato : ma ne offre assai più numerosi di progressi generali compiuti mediante l'efficace cooperazione dello Stato. È preferibile senza dubbio che questo non deprima gli sforzi individuali ma che li secondi ; che cerchi di promuoverli piuttosto che di far la loro concorrenza ; e che si sotituisca ai privati solo quando vi sia utilità evidente. Ma quante cose oramai, allo stato attuale

delle conoscenze, ci avvediamo di non poter fare con i mezzi individuali, in quanto sentiamo che essi sono insufficienti o a dirittura incapaci di reagire ai pericoli che ci circondano. Ogni giorno le ricerche della microscopia e dell'igiene dimostrano che la più gran parte delle malattie ha carattere infettivo o diffusivo, o si riattacca a causa contro cui nessuna prevenzione individuale è valevole. Non è in questo caso necessario un intervento del potere collettivo ? I flagelli e le pestilenze del passato aveano forme di una intensità che non sappiamo nè meno più concepire. Venti anni di battaglia o venti della guerra più accanita, dice Littrè, erano nulla in paragone delle stragi cagionate da quei flagelli. Il colera ha fatto morire in Francia in pochi anni più uomini che tutte le guerre della rivoluzione. Il vajolo è stato per otto secoli così diffuso, che si è perfino creduto, secondo le parole di un vecchio medico italiano, che fosse « un tributo che ciascun individuo pagar dovesse alla natura ». Ora, dopo la scoverta di Jenner, mediante la pratica della vaccinazione obbligatoria, il vajolo è quasi scomparso da alcuni stati. In Germania le morti per vajolo sono appena poche diecine ogni anno. Ancora pochi anni fa il vajolo uccideva in Europa centinaja di migliaja di persone e ne attaccava milioni: adesso le morti per vajolo, con un po' di prevenzione maggiore, sono in diminuzione continua. In alcuni paesi il vajolo è anche scomparso, e sono discesi a centinaia, anche a diecine d'individui nell'ultimo decennio i casi di vaiolo nei paesi più civili di Europa e di America. Ora, nessuna prevenzione individuale ci mette in grado di difenderci contro la diffusione del vajolo. E poichè, dopo le ricerche della scienza moderna, l'efficacia del vaccino non è da mettere in dubbio, si può non riconoscere la necessità della vaccinazione obbligatoria? È vero che costringere un uomo a vaccinare i figliuoli significa violare la sua libertà. Ma, poichè i bambini non possono nè volere nè rifiutare, è possibile non proteggerli? che cosa possono fare essi se il vajolo o li uccide o li deturpa ? vi è forse un'azione di danno ? e a che cosa serve un'azione di danno se la malattia ha deturpato o ucciso ? È bastata una prevenzione un po' più attenta per diminuire prima della guerra in tutta Europa in pochi anni la mortalità per morbi infettivi o diffusivi. La mortalità per alcune malat-

tie è discesa di trenta o quaranta volte; alcuni morbi infettivi e diffusivi sono anche scomparsi.

Per alcuni paesi come l' Italia il problema della malaria ha un'importanza che nulla serve ad attenuare: la malaria lieve, grave o gravissima, è sparsa sulla più gran parte del territorio nazionale. L'Italia meridionale, sopra tutto, ne è profondamente infetta : e ciò è causa prevalente della sua povertà. Ora recenti studi hanno dimostrato che la malaria è una malattia contagiosa: che la diffusione di essa va dovuta a una zanzara, un anofele. Dopo gli studi fatti finora si può conchiudere che la trasmissione della infezione avviene direttamente per mezzo degli anofeli, e l'uomo malato contagia l'anofele soltanto nelle stagioni in cui la temperatura è relativamente elevata. L'uomo infetto da malaria è quindi contagioso, in condizioni di temperatura idonea, come qualunque individuo affetto da altre malattie già contagiose. Ora, per risolvere questo grandissimo e vitale problema che cosa possono gli sforzi individuali ? Quando una soluzione definitiva dovrà essere tentata, occorrerà sempre un grande sforzo collettivo. Senza dubbio, in materia come questa, non bisogna esagerare e gli igienisti sono propensi alla esagerazione. Ma non si possono negare i risultati della esperienza.

La istruzione obbligatoria è certo una violazione di libertà : poichè lo Stato subentra ai genitori, limitando i loro poteri. È stato detto che è una pretesa ingiusta, poichè l'amore dei genitori fa molto meglio. E può anche darsi che ciò sia in moltissimi casi : ma non vi sono genitori che tormentano i figliuoli ? non vi sono altri che li abbandonano ? E possiamo noi ammettere che un uomo, sol perchè è ignorante e non comprende e non può giudicare i vantaggi della istruzione, abbia il diritto di fare che i suoi nati rimangano nella ignoranza più tenebrosa ? e che cosa diventeranno essi per la società ?

Tutti questi argomenti hanno una importanza ben più grande in materia di legislazione sociale. Assicurare norme igieniche per i lavoratori ; proteggere l'infanzia da forme di sfruttamento dannose, evitando che si uccidano nel bambino le forze che può sviluppare da adulto, allo stesso modo che il prudente coltivatore impedisce il raccolto di frutta acerbe ; garan-

tire con norme speciali il lavoro femminile, nell'interesse della razza; imporre per tutti giornate di riposo, ecc. ecc., può avere in apparenza l'aspetto di limitare la libertà. In realtà, è solo impedendo la decadenza fisica di una popolazione ed elevandone la cultura intellettuale e la sanità fisica, che si può far partecipare il più grande numero di uomini ai beni della civiltà. La teoria dissolvente, che considera gli uomini come tanti atomi disgregati, non ha compreso che la libertà non è mai un fine, ma un mezzo: e che il fine è la più grande elevazione della specie. Dove la libertà può assicurarla, è benefica; dove raggiunge lo scopo opposto è dannosa e riesce a ridurre sè stessa, nessuna libertà giovando a popolazioni povere e degradate.

È assai curioso però, vedere alcuni teorici usare verso lo Stato gli stessi argomenti che si adoperavano due secoli or sono; quando nella più gran parte dei paesi l'imposta era un dovere assoluto verso l'autorità, che poteva disporne a suo piacimento, il principe non dovendo dar conto delle sue azioni ai sudditi, ma solo a Dio. Le innumerevoli discussioni sulle funzioni dello Stato sono dunque spesso sterili, poichè i fatti dimostrano che la vita della società non può essere subordinata ai principi assoluti di libertà invocati da Spencer e dai suoi seguaci. Se dovunque la tutela igienica è affidata allo Stato e agli enti collettivi; e quasi dovunque la istruzione obbligatoria è sancita dalle leggi; se la legislazione operaia si estende dovunque e i principi di previdenza sociale si sviluppano e l'assistenza si sostituisce alla carità; vuol dire che vi sono alcune necessità le quali determinano, più che il movimento delle idee, l'azione collettiva.

È evidente che lo Stato non deve compiere se non quei servizi che i privati non potrebbero, o non potrebbero se non con maggiori sforzi e con risultato minore, non solo per gl'individui che lo compongono, ma per i bisogni nuovi che si determinano: esso quindi è di sua natura variabile. La sua azione di oggi non può essere quella di domani, nè è quella ch'era ieri. Non vi possono essere, dunque, entrate fisse; nè tanto meno, fuori che in linea molto generale, si possono segnare dei limiti all'azione dello Stato.

È assai difficile dire quali siano i bisogni collettivi, in quanto

la loro valutazione dipende dal criterio che ne hanno le classi politicamente prevalenti.

14. La scuola del materialismo storico ha sostenuto per molto tempo che la struttura economica della società sia la base reale di tutti i fenomeni giuridici e politici, e che il modo di produzione determini in generale il processo sociale, politico ed intellettuale della vita. Lo Stato non sarebbe altra cosa che l'organo della classe economicamente dominante in vista di assicurare la propria esistenza e il proprio dominio. Ma queste affermazioni infondate, che per molti anni hanno avuto larga eco, cominciano ora ad essere abbandonate, almeno nella loro forma dommatica, anche da quelli che se ne facevano banditori. Come la complessità dei fatti sociali sfugge a queste semplificazioni e non è mai possibile riattaccarli a una causa unica, per quanto importante essa sia, così nella storia delle istituzioni politiche non è possibile vedere una causa unica, che ne determini la trasformazione e la vita.

Nella vita dei popoli moderni lo Stato abbandona sempre più le funzioni politiche e religiose e sviluppa quelle di carattere economico e sociale : così la opera di prevenzione assume una importanza sempre più grande di fronte a quella di repressione. Lo Stato non impone la religione, sì come avveniva in passato, ma fa che la libertà religiosa sia rispettata ; dunque la sua azione è diventata in questa materia non più imperativa, ma conciliativa. Viceversa, in tutti i paesi più civili, poichè l'accattonaggio è vietato, è proclamata obbligatoria l'assistenza, è obbligatoria la istruzione, è obbligatoria la legislazione sanitaria, è obbligatoria la viabilità, ecc. Ecco dunque un grande numero di casi in cui l'azione dello Stato che prima era scarsa, o appena serviva a proibire qualche abuso più grave, è diventata imperativa.

In alcuni casi lo Stato e gli enti locali sussidiano l'azione privata, che è deficiente (bonifiche, beneficenza, ecc.) : in altri dove essa è tarda, riescono a spingerla e a completarla (legislazione sanitaria, istruzione obbligatoria) ; in altri raffrenano l'attività privata dannosa a classi di popolazione e sopra tutto in quella parte che può meno difendersi (legislazione operaia) ; in altri intervengono per impedire che alcune industrie, le quali

tendono a trasformarsi in monopolio, siano sfruttate da privati (mezzi urbani di comunicazione, ferrovie, ecc.) o alcuni servizi i quali hanno carattere di utilità generale siano sfruttati solo con criteri industriali (poste e telegrafi, ecc.). Questi diversi criteri talora s'intrecciano e concorrono variamente a determinare le modalità dell'intervento, il quale può e deve essere diverso, secondo le condizioni di tempo, e di luogo e di cultura e secondo le tradizioni storiche, e le difficoltà finanziarie ; o le ragioni tecniche, che impongono di agire in un modo o in un altro.

L' intervento o il non intervento dello Stato non si possono far dipendere da teorie di ordine generale, nè si può dire *a priori* che siano utili o dannosi. Poichè qualunque azione dello Stato e degli enti collettivi non si produce senza un corrispondente consumo di ricchezza, e questa non è fornita se non dagli individui che la producono ; occorre di volta in volta sapere se si tratti o non di un utile impiego. In altri termini occorre sapere : il consumo di ricchezze che fa lo Stato è determinato da necessità della vita sociale (sicurezza, difesa, ecc.) ? E se non è determinato da esse, occorre indagare se ciascun impiego di ricchezze abbia un corrispondente beneficio, presente o avvenire, tale che ne giustifichi l'uso.

15. È evidente che quanto si è detto dello Stato s' intende anche vero per gli enti locali, la cui vita è dominata dalle stesse leggi e che rispondono più o meno a bisogni della medesima natura. Vi sono stati *unitari*, come la Italia o la Francia ; e stati *federali*, come gli Stati Uniti, la Germania, la Svizzera ; e vi sono forme costituzionali intermedie di confederazioni di stati. La diversità di ciascuna forma agisce non poco nel determinare le attribuzioni rispettive dello Stato e degli enti minori.

Ma si può dire che generalmente vi siano alcuni servizi pubblici o alcune funzioni che sono quasi dovunque di competenza dello Stato (sicurezza esterna o interna, rappresentanza all'estero, giustizia, moneta, grandi mezzi di comunicazione e di trasporto, ecc.) ; altri che sono di competenza degli enti locali (acqua potabile, illuminazione, nettezza urbana, mezzi urbani di comunicazione, ecc.) ; altri che sono o dello Stato o degli

enti locali, o in varia misura di entrambi (servizi di assistenza pubblica, di istruzione, d' igiene, di previdenza sociale, ecc.).

I *servizi pubblici* sono organizzazioni create e sostenute dallo Stato o dagli enti locali in vista della soddisfazione di un bisogno collettivo ; i *servizi di utilità pubblica* sono invece organizzazioni create e sorrette da un istituto di utilità pubblica, in vista della soddisfazione di un bisogno collettivo. Differiscono questi ultimi dai primi in quanto non sono creati e sorretti dallo Stato, ma da una istituzione corporativa, che riceve soltanto il riconoscimento di pubblica utilità. Il diritto amministrativo studia appunto l'insieme delle regole che presiedono all' organizzazione e al funzionamento dei servizi pubblici e alla sorveglianza dei servizi di utilità pubblica. Bisogna distinguere fra i servizi pubblici che consentono e quelli che non consentono il concorso di industrie private. La sicurezza esterna e interna, la giustizia, la monetazione, ecc. sono grandi servizi pubblici, da esercitare necessariamente in forma monopolistica. Altri servizi pubblici sono esercitati dallo Stato o dagli enti locali in concorrenza con i privati : così la istruzione elementare. In generale i servizi pubblici, organizzati in vista di un interesse di ordine sociale, assumono la forma di monopoli.

Perchè una intrapresa diventi pubblico servizio occorrono alcune condizioni : la posta è generalmente un pubblico servizio ; non può esser tale invece la industria del pane. Un monopolio di Stato (quando non si riattacchi a principi generali di giustizia o di ordine o viceversa non abbia carattere veramente fiscale) può essere determinato da cause di varia natura. Essenziali tra esse sono la mancanza di attività individuali sufficienti al bisogno collettivo: oppure, anche data la esistenza di tali attività, il trattarsi di intraprese che per la loro natura non possono essere abbandonate all'attività individuale*.

Una funzione esercitata dall' industria privata si trasforma in servizio pubblico quando la *produzione dello Stato* è più economica di quella privata. Ciò può accadere, infatti, tutte le volte che una industria assume carattere di monopolio; come tutte le volte che i privati non riescano a produrre senza troppa di-

* Cfr. Sax : *Grundlegung der theoretischen Staatswirtschaft*, p. 393.

spersione di ricchezze. Deriva quindi da questa considerazione che le intraprese le quali assume lo Stato sono in generale quelle che, lasciate all'industria privata, si trasformerebbero in monopoli o perchè la concorrenza è impossibile, o perchè è antieconomica. Occorre infine, perchè un'intrapresa privata diventi pubblico servizio, ch'essa riguardi un bisogno generale risentito dalla collettività. Tutte le volte che si assume un servizio pubblico, è la società intera la quale fornisce il capitale : ora non si può ammettere che i servizi pubblici riguardino interessi e bisogni di una minoranza, e non della grande maggioranza.

Quasi tutte le imprese pubbliche sono diventate dopo la guerra passive in quasi tutti i paesi di Europa. L' aumento del prezzo delle materie prime è venuto a coincidere con aumenti enormi del salari e con una minore energia di lavoro. È uno stato transitorio, ma che rappresenta nella fase attuale un vero e grande pericolo. Infatti le finanze di tutti gli stati europei usciti dalla guerra risentono questa condizione di disordine.

Quasi tutti i servizi pubblici sono in molti paesi esercitati con prezzi politici, invece che con prezzi economici e la differenza non è pagata dalle tasse, ma dai debiti.

Oltre quelle che sono attribuzioni essenziali dello Stato e che vanno considerate da un punto di vista più alto che non sia quello semplicemente economico : sicurezza interna ed esterna, giustizia, ecc. ; oltre quelle attribuzioni, lo Stato ne assume altre esercitando, per le ragioni già dette, alcuni servizi pubblici.

III.

Teorie generali relative ai fenomeni finanziari.

16. Si è lungamente disputato sulla natura dei fenomeni finanziari : e non pochi teorici, per semplicità di trattazione o per convenienza logica, hanno cercato di riattaccarli a un solo principio : molte teorie generali sono dunque sorte. Alcune di esse sono già state abbandonate : altre ancora rimangono in campo. I fenomeni della finanza, per quanto siano complessi,

si riattaccano ai principi primi dell'economia. I bisogni collettivi derivano dai bisogni individuali: e possono essere appagati solo mediante un consumo di ricchezze materiali, determinato dal funzionamento degli organi della collettività : lo Stato e gli enti locali. Vi sono bisogni comuni a tutti o alla maggior parte dei componenti il consorzio politico : ciascuno diversamente ne ha, ma vi è una media generale. È questa media generale che determina l'ammontare complessivo delle entrate e delle spese pubbliche.

Ogni anno masse enormi di ricchezza sono prelevate dallo Stato e dagli enti locali ai cittadini e sono spese per servizi pubblici o in ogni modo per scopi collettivi. Sono nei maggiori Stati parecchi miliardi. Da che è determinato questo grandioso prelevamento ? Con quali procedimenti e con quali leggi avviene ? Lo Stato, che è la maggiore espressione della volontà collettiva, ha scopi di sicurezza, di civiltà, di giustizia, di benessere. In quale forma vengono raggiunti ? esiste una legge fondamentale della finanza pubblica ? esistono rapporti che permettano risalire a un principio fondamentale di tutti i fenomeni finanziari ? La ricerca di questo principio fondamentale è stata fatta da molti scrittori. Le loro conclusioni però si aggirano o intorno alla idea del consumo, o alla idea dello scambio, o a quella della produzione : o infine si riattaccano alla idea del valore. Queste teorie hanno in gran parte carattere storico e vanno considerate come la espressione dei bisogni e delle idee dell' ambiente in cui sorsero. Non potrebbero ora essere discusse se non tenendo conto delle circostanze che le produssero.

Adamo Smith, il quale riteneva che nessuna società ordinata fosse possibile senza governo, e che contrariamente alle esagerazioni di molti dei suoi seguaci, ammetteva che il governo non dovesse aver solo ufficio di sicurezza interna ed esterna, ma anche, sebbene non essenziali e in misura variabile, scopi di civiltà e di benessere, non formulò alcuna teoria su questo proposito.

17. Fu più tardi, che esagerando o a dirittura mutando le idee politiche di Smith, i suoi continuatori collegarono i fenomeni finanziari alla teoria del *consumo*: secondo cui la finanza

pubblica è un semplice consumo improduttivo di beni materiali, un consumo che è inevitabile, ma che occorre limitare al minimo. Come la grandine per un'azienda agricola, così le spese degli enti collettivi per la società. J. B. Say usa a dirittura immagini di tal genere. Dal momento, egli dice, che un valore è pagato dal contribuente, è perduto per lui: dal momento che è pagato dal governo, è perduto per tutti e non si riversa punto nella società*.

Ciò sarebbe vero se il governo buttasse le ricchezze fornite dai cittadini nel mare: ma dal momento che le impiega, è soltanto la utilità dello impiego che bisogna misurare. Dire che si tratta di ricchezza perduta per tutti non è nè meno un paradosso, è un'assurdità. Come si può concepire che un paese civile spenda molti miliardi di lire all'anno per scopi che crede di utilità generale, quando non si tratta se non di consumi improduttivi? E come si può concepire che consumi di tale natura crescano rapidamente? È una spiegazione del tutto erronea e artificiale, e non guarda che al fatto esterno. È come dire che la civiltà stessa determini una crescente dispersione della ricchezza: anzi che tale dispersione sia conseguenza inevitabile della civiltà. J. B. Say vivea in un tempo in cui opinione diffusa era che i bilanci avessero decisa tendenza alla diminuzione e che scopo dei sovrani e degli statisti fosse quello di ridurre le spese pubbliche. Ora questa idea è smentita dai fatti dopo un secolo. Non si può parlare di diminuzione dove esiste un aumento vertiginoso e dove, come vedremo, l'aumento si è svolto, nella stessa forma quasi dovunque: in paesi liberi e in paesi a regime assoluto, in paesi bene e in paesi male

* J. B. Say: *Traité*, libro III, cap. VI e *Cours*, libro III, cap. IX. Ma Say avea scritto assai più giustamente: « Si les consommations faites par les nations ou par leurs gouvernements, qui les représentent bien ou mal, occasionnent une perte de valeurs et par conséquent de richesses, elles ne sont justifiables qu'autant qu'il en résulte pour la nation un avantage égal aux sacrifices qu'elles lui coûtent. Toute l'habilité de l' administration consiste à comparer perpetuellement et judicieusement l'étendue des sacrifices imposés avec l'avantage qui doit en revenir à l'État; et tout sacrifice disproportionné avec cet avantage, je n'hésite pas à le dire, est une sottise ou un crime de l'administration ». Ciò è sempre vero.

amministrati. Un così enorme e sempre crescente impiego di ricchezza privata per scopi collettivi non può avvenire per cause accidentali o perturbatrici: ma riveste carattere di regolarità.

Questa interpretazione dei fatti finanziari è più che altro un fatto storico e transitorio: si potrebbe non tenerne conto, relegandola nella storia delle idee economiche, che può formare argomento di altre discipline.

18. Rappresenta anche una fase storica ormai finita, la idea che un fenomeno di *scambio* sia base di ciascun ordinamento finanziario, cioè che vi sia scambio di servizi pubblici con ricchezze private.

È una idea un po' più larga: in quanto motivo dell'imposta è in essa non già l'arbitrio, ma un fatto di ordine naturale, la necessità di una funzione collettiva, al cui mantenimento i cittadini concorrono, scambiando ricchezze materiali contro servizi. Le idee di libera concorrenza, che sono state per tanti anni la base della economia politica, hanno ancora il loro peso: e ciò spiega come tanti si ostinino a considerare i rapporti fra lo Stato e i cittadini e i motivi della imposta del punto di vista assai angusto dello scambio. Anche adesso non pochi insistono sulla necessità che taluni servizi dello Stato, se anche perfettamente non divisibili, siano pagati con imposte speciali e transitorie*. Lo Stato, secondo alcuni teorici, è dunque un produttore di servizi pubblici: questi servizi vengono scambiati con i cittadini che ne hanno bisogno. Vi sarebbe niente altro che una permuta. Questa dottrina non è meno antiscientifica della precedente. Come può esservi scambio quando vi è coazione? Non vi è scambio senza un rapporto di equivalenza; non vi è permuta che non sia consensuale. E d'altra parte si può considerare tutta l'opera dello Stato come un insieme di servizi pubblici permutabili? Credere che i funzionari pubblici si adoperino per soddisfare i bisogni collettivi dei contribuenti, e che questi a loro volta lavorino per provvedere al mantenimento de' funzionari pubblici, e che secondo

* Bastiat: *Oeuvres choisies*, pag. 112; Cfr. Ricca: *Istituz.*, pag. 12 e seg.

Bastiat, rimangono immutati da ambo le parti in tutti i casi i principi dello scambio, è concezione quasi puerile. Ciò che lo Stato e gli enti collettivi danno ai cittadini non è in equivalenza con ciò che questi ultimi restituiscono : le imposte non rispondono a servizi particolari e sono esse la base dei bilanci ; or, poichè non si può stabilire un rapporto di equivalenza fra ciò che dà ciascuno e ciò che a sua volta riceve, bisognerebbe stabilirlo viceversa fra ciò che tutti danno e ciò che tutti ricevono in corrispettivo. E che cosa vien mai a significare questo rapporto così generale ? *

Lo Stato, poi che contempla più largamente l'avvenire, impiega invece larga massa di ricchezza per scopi estranei al benessere attuale e personale di chi gli fornisce i mezzi di esistenza. Lo scambio non è che una forma della produzione, uno dei fenomeni che derivano dall'associazione e dalla divisione del lavoro, cioè da una forma di cooperazione semplice e da un'altra di cooperazione complessa. Ora, ciò che lo Stato scambia non è dato che da una produzione precedente di ricchezze materiali ed è fornito dai cittadini.

19. Queste due ipotesi, messe a base dei motivi della imposta, dovevano riescire egualmente ingrate agli scrittori tedeschi, che la filosofia di Hegel e una lunga tradizione avevano abituati a una assai diversa idea delle funzioni dello Stato. Troppo lungamente lo Stato era apparso staccato dagli individui, quasi come un essere divino, come il più grande stromento della Idea attuantesi nella storia, perchè si potesse ammettere che i motivi speciali degli individui dovessero prevalere. Così, in generale, i teorici tedeschi si sono mostrati sempre ostili a vedere nella imposta il *corrispettivo* di un servizio ; o peggio una dispersione di ricchezza, un male da limitare il più che possibile, come pretendeva Say. Perciò molti scrittori, anche adesso, in Germania, aderiscono a un concetto

* In ogni modo le tasse rispondono a servizi particolari, ma non rappresentano nè meno un esatto corrispettivo del servizio reso. Basta infatti domandarsi quale sarebbe il costo di produzione di quel servizio per il consumatore (contribuente) per intendere che la tassa pagata non è mai proporzionale alla soddisfazione soggettiva ottenuta ; è sempre inferiore o superiore ad essa.

essenzialmente diverso dai precedenti: mettono a base dei fenomeni finanziari un fenomeno di *produzione*. Partono in generale dal concetto che lo Stato, emanazione della società, sia un produttore di ricchezze immateriali; che le ricchezze materiali fornite dai cittadini siano da esso trasformate in beni di giustizia, di sicurezza, di civiltà. Questo concetto ha assunto molte forme e ha preso molte denominazioni: Storch e Dietzel parlano a dirittura di una *produzione capitalistica*; Stein, con più precisione e larghezza, di una *riproduttività indiretta*; Wagner di una *produzione diretta*. Or questa concezione della scuola etico storica, che, secondo Stein, è l'assioma di tutto il sistema finanziario, non è meno erronea delle precedenti.

Lo Stato, secondo coloro che accettano il principio della produzione, è un grande trasformatore; anzi un grande produttore di beni immateriali e di servizi. Stein parla a dirittura di riproduttività. Come ciascuna economia individuale, per vivere, deve riprodurre le condizioni della propria esistenza, così ogni spesa pubblica, per essere riproduttiva, deve offrire come risultato la ricostituzione dei costi e un guadagno ulteriore. Il valore delle ricchezze che costituiscono le spese pubbliche, ricompare intiero nel valore dei beni prodotti.

Le numerose teorie che si rallegano a un concetto di produttività o di riproduttività hanno un fondamento erroneo comune: poichè mettono a base di fatti economici principi etici o giuridici. Il credere allo Stato etico, o attribuire allo Stato una missione, sono due concetti egualmente erronei. Chi può stabilire un rapporto fra costo e prodotto? chi può, sia pure per ipotesi, concepire che in un paese poco civile lo Stato sia un produttore di servizi e che tutto ciò che toglie ai cittadini ricompaia sotto forma di servizi pubblici non solo in quantità eguale, ma in quantità maggiore? Senza dubbio gli indigeni del Marocco pagano, relativamente alla loro ricchezza, assai più imposte degli inglesi e dei francesi: ma si può dire che le ricchezze le quali essi forniscono al Sultano siano destinate a un fenomeno di produzione? Molte tribù le forniscono anzi a chi tenta il loro sterminio. Nell'economia finanziaria è impossibile qualunque calcolo fra costo e prodotto trattandosi di elementi eterogenei; e il confronto utilitario che si stabilisce

non è fra il costo e la produzione, ma fra la soddisfazione dei bisogni collettivi e la soddisfazione dei bisogni individuali, secondo la relativa loro importanza fra i vari modi di uso della ricchezza. Perchè il principio di uno Stato produttore potesse avere una rispondenza qualsiasi nella realtà, occorrerebbe che il costo dei servizi e l'utilità che ne ricavano i consociati *uti singuli* o *uti universi* avessero a loro volta una rispondenza costante.

20. Tutte queste teorie dunque risentono dell'ambiente in cui nacquero : sono anzi derivazioni dirette di concetti politici in gran parte sorpassati, in parte ancora sopravviventi. Dovea quindi derivare il bisogno di spiegare i fenomeni finanziari al di fuori dei concetti politici ed etici. che riducevano la finanza a un'arte messa in servizio dei legislatori.

Gli scrittori socialisti, che spesso inclinano ad esagerare il carattere di reazione alle teorie ottimiste, hanno forse a lor volta troppo insistito nel dimostrare la connessità tra l'ordinamento della finanza e lo stato economico di ciascun popolo : questa insistenza non è stata però senza vantaggio, poichè, facendo discendere lo Stato dai cieli in cui di solito veniva collocato, fino agli abissi della denigrazione, si è potuto assai meglio studiarne la natura. L'affermare ripetutamente che l'imposta sia nelle società moderne assai spesso uno stromento con cui la classe capitalista riesce ad assicurare a sè stessa un'esistenza oziosa o parassitaria e un mezzo di depressione del salario, potea essere facilmente oppugnato, poichè generalmente non è vero, ma induceva anche a una reazione salutare.

Nello stesso tempo, un vantaggioso risultato sull'indirizzo della disciplina finanziaria e, in generale, su tutti gli scrittori di scienza sociale, aveano le ricerche delle scienze naturali ; da cui derivava il concetto che la vita della società presenti una solidarietà più grande, per effetto stesso della elevazione di coloro che la compongono e appariva del pari manifesto che l'opera degli individui abbia solo un valore limitato per la vita dello insieme.

Come lo Stato si era dunque spogliato del suo carattere quasi jeratico, di ente superiore, attuante una missione propria ; come d'altra parte era troppo evidente che la vita dell'insieme

non potesse considerarsi alla stregua ristretta della vecchia concezione individualistica; occorreva spiegare i motivi della imposta ben diversamente che non si fosse fatto prima.

21. La indeterminatezza e la incompiutezza delle idee, che abbiamo riassunto o anche la loro erroneità, hanno spinto i teorici a ricercare fuori dei principi giuridici o politici e a indagare nel campo più strettamente economico. Infatti la finanza pubblica, che studia i modi di acquisto e di impiego delle ricchezze che occorrono alla vita dello Stato e degli enti collettivi, ha per base, i principi stessi della economia; sono principi identici a quelli che determinano la produzione della ricchezza. Le spese e le entrate pubbliche appaiono non altrimenti che come spese di entrate dei cittadini messe in uso pei bisogni collettivi. E Sax ha meglio degli altri, e senza dubbio prima di ogni altro, riattaccato ai fenomeni del valore i principi generali della finanza*.

Secondo Sax, i bisogni collettivi non sono cosa altra se non bisogni individuali, poichè risentiti da singoli individui e in rapporto ai beni materiali, mediante l'uso a cui possono soltanto essere applicati. Ora la finanza è un'applicazione di ricchezza per l'appagamento di bisogni determinati; è il valore subiettivo quindi che ne determina le leggi. Ciascuno attribuisce, secondo la sua situazione (ricchezza posseduta, intensità di bisogni) una valutazione subiettiva differente ai bisogni pubblici; ma è questo insieme di valutazioni differenti che forma una media generale, che determina le pubbliche spese e le pubbliche entrate. Così, mentre non può dirsi nulla relativamente all'ammontare assoluto dei tributi, si può dire invece che l'ammontare relativo è in rapporto con la utilità finale della ricchezza posseduta dai contribuenti†.

La finanza e l'economia sociale avrebbero dunque un nesso intimo: anzi studierebbero fenomeni della stessa natura: solo che mentre l'economia studia fenomeni che si rallegano prevalentemente ai bisogni individuali, la finanza studia fenomeni

* E. Sax: *Grundlegung der theoretischen Staalswirtschaft*, Wien, 1887.

† « Le contribuzioni collettive sono processi collettivi di valutazione, i quali trovano la loro piena spiegazione nell'assenza generale del fenomeno del valore ». Sax: *op. cit.* pag. 302.

che si rallegano prevalentemente ai bisogni collettivi. Così l'imposta risulterebbe dal fatto che il contribuente rinunzia ad alcune ricchezze per la soddisfazione dei bisogni individuali, destinandole a bisogni collettivi, ritenuti più importanti. La teoria del Sax, esposta in forma dommatica e spesso troppo verbosa, è stata oggetto di critiche numerose da parte degli avversari: e da parte dei seguaci e degli aderenti di riduzioni o di mutazioni. Ma si può dire che se questa teoria, considerata nelle sue linee generali, è accettabile come una tendenza, le applicazioni numerose di cui si è abusato non hanno fatto assai spesso che determinare confusioni ed errori.

Ciò che va sopra tutto notato è, che i motivi della imposizione non possono avere basi esclusivamente razionali, se non attribuendo per ipotesi alla massa dei contribuenti o alla più gran parte di essa bisogni che non risentono e valutazioni che non hanno mai fatto. Infatti, per il grandissimo numero dei contribuenti, che pure valuta i bisogni individuali con piena coscienza, i bisogni collettivi esistono in forma assai limitata: e la più gran parte non ha ancora una nozione elementare dello Stato, che vede traverso l'agente delle imposte e i funzionari preposti all'ordine pubblico. La complessità della vita degli stati moderni, resa maggiore dal crescente spirito di solidarietà, non è intesa che da un piccolo numero di uomini: e d'altra parte, la grandezza territoriale e il numero enorme di abitanti dei maggiori stati moderni fanno sì, che non sia più possibile per ciascun contribuente stabilire, come che sia, un rapporto tra ciò che dà per ciascuna imposta e ciò che riceve. Ogni individuo considera diversamente i servizi pubblici e li valuta in diverso modo: vi sono anche molti i quali ritengono che lo Stato debba avere funzioni puramente negative. E pure costoro pagano le imposte e le pagano anche senza rendersi conto preciso del risultato della loro contribuzione. D'altra parte, non si può negare che lo Stato, pur rappresentando la società, riesca particolarmente proficuo, in ciascuna costituzione politica, alle classi e ai ceti prevalenti. A questi ultimi assai sovente va attribuita una maggiore massa di benefizi nelle spese pubbliche, che a tutto il resto della società. Onde ogni teoria che consideri gli sforzi dei contribuenti come volontari e voglia stabilire un rapporto qual-

siasi fra l'intensità dei bisogni individuali e l intensità dei bisogni collettivi, è fuori della realtà.

È vero invece soltanto che gli enti collettivi che provvedono al soddisfacimento di bisogni collettivi per mezzo di imposte, risultano da un bisogno comune a tutte le società : che il problema della ragione della imposta non è mai esistito in forma reale, poichè, in una guisa o in un' altra, imposte e contributi personali sono esistiti fin dalle prime forme di civiltà : che quindi la tradizione storica e l'abitudine han fatto sì che nessuna società si sia messo il problema che noi discutiamo.

22. Le pubbliche spese sono in conclusione determinate da bisogni di ordine collettivo, risentiti in varia misura dai singoli individui di ciascun consorzio e che non possono essere appagati se non dallo Stato e dagli enti minori della cooperazione sociale. Ciascuna forma di attività di questi ultimi determina uso di ricchezze, fornite da un numero più o meno grande di individui.

Che esistano bisogni collettivi, diversi dai bisogni individuali e che siano nello stesso tempo risultato e causa nella vita dell'insieme, è fuori di dubbio*. La necessità di coesistere, e quindi il sacrifizio relativo di ciascuna individualità al gruppo sociale, è di ogni forma di associazione, naturale o volontaria : la famiglia, il comune, lo Stato. Ammesso dunque che vi siano bisogni collettivi diversi dagli individuali, la soddisfazione di essi non può avvenire se non con ricchezze o prestazioni fornite dai cittadini a quegli organi (Stato, enti locali) che producono i servizi e le opere necessari alla vita collettiva. Vi sono stati bene ordinati, stati male ordinati : ma l'esistenza di organi collettivi è una necessità di tutti i popoli usciti dalle forme primitive. Le entrate pubbliche sono determinate dalle spese, come dicevano già i vecchi finanzieri ; ma le spese sono in ragione dei bisogni, delle tendenze politiche e delle forze economiche di ciascun paese. La soluzione dei problemi più essenziali della finanza e della politica finanziaria consiste nel sapere

* Le definizioni dei bisogni collettivi sono differenti. Rodbertus: *Das Kapital* pag. 73 dice che derivano dalla società come tale: Sax che sono stati di coscienza della collettività per il raggiungimento di suoi fini concreti di vita e in dipendenza dell'ambiente.

se il sacrifizio imposto alle economie individuali con la sottrazione di una parte del patrimonio privato sia compensato dai beni che lo Stato e gli enti collettivi producono; nell' indagare i rapporti che determinano queste forme differenti di attività, sopra tutto, a causa dei tributi ; nel ricercare se i servizi che lo Stato offre siano minori o maggiori dei beni che sarebbero derivati alla collettività, qualora i privati avessero avuto a disposizione le ricchezze che hanno dato, e avessero potuto provvedere, mediante associazioni in forma non coattiva, ai bisogni cui lo Stato e gli enti minori hanno provveduto*.

Molti scrittori ostentano di considerare i fenomeni finanziari come transitori e relativi ad alcune forme di società. Invece, essi sono di ciascuna società che abbia raggiunto un qualsiasi grado di sviluppo. Infatti, supponendo (ipotesi non probabile e forse non verificabile) uno Stato completamente comunista : invece di applicare le imposte, lo Stato preleverebbe le spese di amministrazione sociale dalla produzione del reddito di ciascun individuo o di tutta la società. *Mutatis mutandis*, la differenza non sarebbe grande.

IV.

L' AZIONE DELLO STATO E L' AUMENTO DELLE PUBBLICHE SPESE.

23. Le numerose controversie sulla natura e sui limiti dell'azione economica dello Stato si basano spesso non solamente su concezioni erronee, ma su fatti erronei. *Une société progressive porte plus de gouvernement*, diceva Dupont White; e senza dubbio il progredire della civiltà accresce l'opera di prevenzione dello Stato e ne aumenta l' importanza sociale ed economica. È evidente che le interminabili discussioni, spesso così sterili, quasi sempre così noiose, sui limiti e sulle funzioni dello Stato, possono meglio che in altra guisa essere

* Cfr. anche Wieser: *Naturliche Werth*, pag. 214 e seg. ; Kunz Wickseil: *Finnztheoretische Untersuchungen nebst Darstellung und Kritic des Steuerwesens Schwedens*, Iena, 1896, pag, 110 e seg. ecc. Per più larga bibliografia: L. Cossa in G. d. E. marzo 1896.

eliminate dall'osservazione dei fatti. Quando fosse generalmente constatato che lo Stato, dovunque e sotto i più diversi regimi di politica, tende ad assumere alcune funzioni e a smetterne altre, si sarebbe autorizzati a considerare questa tendenza come una legge sociale.

L'expérience seule doit nous diriger: elle est notre criterium unique, diceva Claude Bernard. Se non il criterio unico, poichè vi sono tante cose che sfuggono alla esperienza, è però sempre il criterio più importante. Se dovunque lo Stato aumenta le sue spese, vuol dire che questo fatto non ha nulla di arbitrario; sono piuttosto arbitrarie tutte quelle teorie che vorrebbero ridurne le attribuzioni. Ora accade che i bilanci si sono aumentati dovunque rapidissimamente, almeno in apparenza. Il bilancio francese è cresciuto quasi quindici volte da Luigi XIV al 1901; oltre settanta volte è cresciuto il bilancio della Gran Brettagna dalla pace di Riswych al 1897-98; il bilancio italiano è assai più che triplicato dal 1871 alla vigilia della guerra europea. L'aumento è apparente? o è reale? e fino a quale punto? Vi sono stati alcuni autori tedeschi che hanno parlato perfino di una *statificazione progressiva*: è un errore di osservazione o è veramente una tendenza? Se presso tutti i paesi in condizioni differenti, in regime assoluto e in regime di libertà, in paesi ove il parlamento esiste e ove non esiste; dove il governo è nelle mani di una oligarchia e ove vi contribuiscono le masse popolari; se dovunque si determina un aumento delle pubbliche spese, vuol dire che il fatto risponde a un bisogno di ordine generale, e se le teorie sono contro i fatti, non è a questi ultimi che bisogna dar torto.

La grande guerra, che ha devastato l'Europa tra il 1914 e il 1918, ha distrutto masse enormi di ricchezza; tutto il lavoro paziente delle generazioni precedenti che ha reso possibile l'accumulazione di capitali, è stato rovinato. L'Europa intera, vincitori e vinti, è stata ridotta in molta parte in povertà. I debiti sono cresciuti in forma impreveduta, per centinaia di miliardi. La finanza di quasi tutti gli Stati è in grande disordine. L'Europa, nel suo complesso, da continente creditore degli altri continenti, si è trasformata in de-

bitore. In varia misura i paesi belligeranti di Europa sono ricorsi a tutte le possibili forme di debito : peggiore fra tutti il debito sotto la forma di carta moneta.

Come vedremo in seguito, i debiti pubblici di alcuni stati sono cresciuti di sette, di otto, di dieci volte. I bilanci devono sopportare non solo l'onere degli interessi, ma anche le spese dipendenti dalla guerra. Vi sono milioni di persone o di famiglie, che hanno diritto a pensioni, per invalidità dei combattenti ritornati dalla guerra, o per sussidiare i superstiti.

Durante la guerra, lo Stato in ogni paese si è dovuto sostituire al commercio privato per i bisogni fondamentali dell'alimentazione, per le stoffe, per le calzature. Lo Stato non si è limitato a una funzione di controllo; ha esercitato direttamente il commercio, sotto la pressione della necessità, ma con sperperi enormi di ricchezza.

La carta moneta ha aumentato i prezzi quasi dovunque ed è venuta a coincidere con una grande diminuzione della capacità di lavoro,

Uno dei fatti più caratteristici che ha seguito la guerra è un minore sforzo di produzione. Come dopo tutti i grandi cataclismi che devastano l'umanità, terremoti, pestilenze, ecc. la guerra ha avuto per effetto di determinare negli animi un minore senso del risparmio, una minore energia di lavoro, una più viva smania di godimenti.

Le classi operaie e gli agricoltori hanno preteso dovunque più alte remunerazioni. Quasi tutte le pubbliche imprese sono diventate passive: ferrovie, telegrafi, telefoni ; non ostante gli aumenti di tariffa il pubblico paga ancora prezzi politici e non prezzi economici,

Tutta una bufera è passata sugli ordinamenti finanziari: si accrescono le vecchie imposte e s'introducono nuove imposte. Per parecchi anni le entrate ordinarie non saranno sufficienti quasi in nessun paese di Europa e bisognerà ricorrere ai debiti.

L' Europa è minacciata per gli alti cambi di soffrire per parecchi anni le più dure privazioni : alcuni paesi sono minacciati dalla fame.

In questa situazione parlare di diminuzione di spese pubbliche è semplicemente assurdo. Si può prevedere che, quando si uscirà dall'attuale disordine, i bilanci si consolidereranno in quasi tutti i paesi di Europa in una cifra che sarà almeno quattro o cinque volte superiore all'anno che precedette la guerra

Il sogno di alcuni scrittori individualisti, che avrebbero voluto le spese dello Stato diminuissero piuttosto che aumentare, esaminato alla stregua dei fatti, appare assurdo. Il re d'Yvetot esiste solo nella canzone dove *lui même à table et sans suppôt — Par chaque muid levait un pot — D'impôt.* Se il buon re penetrasse nella realtà si troverebbe a disporre non di briciole, ma di grandi somme. Sono infatti, i piccoli stati, e spesso i più pacifici, quelli in cui le spese pubbliche presentano un aumento più grande.

Sarà utile osservare il processo storico che hanno avuto le spese pubbliche, piuttosto che discutere indefinitamente sulle opinioni contraddittorie dei vari autori.

24. Storicamente è incontestabile che i bilanci di tutti i paesi sono in aumento continuo. La Francia è il paese più anticamente unitario di Europa e alcune mutazioni si possono meglio in essa che altrove seguire; ora il bilancio francese si è accresciuto continuamente. I redditi ordinari dello Stato convertiti in milioni di franchi sono aumentati di assai più che cento volte dal secolo decimo terzo alla fine del secolo decimottavo *.

* L'aumento è avvenuto in Francia secondo dati di relativa precisione questa forma:

Epoche		Entrate dello Stato	
Sotto S. Luigi.	1242	milioni	3.7
Sotto Filippo il Bello	1300	»	5,5
All'avvento di Carlo V.	1364	»	8,1
» Carlo VII.	1422	»	13.6
Sotto Carlo VIII.	1491	»	44.8
All'avvento di Francesco I.	1515	»	72.8
» Carlo IX.	1560	»	84
Sotto Enrico IV.	1607	»	90.8
» Luigi XIV.	1648	»	184
» Luigi XIV.	1683	»	229
All'avvento di Luigi XV	1714	»	266
Sotto Luigi XV.	1756	»	253
» Luigi XVI.	1789	»	475

Vedremo fino a qual punto questo aumento sia reale e fino a qual punto sia apparente. Ora occorre constatare che un aumento notevole è indicato dalle cifre e che assume un aspetto assai più grave dopo il 1789. Continuando infatti il calcolo sui documenti ufficiali francesi, noi osserviamo che l'aumento più straordinario è avvenuto appunto nel secolo XIX: da 755 milioni nel 1798 si è passati a 2084 milioni nel 1860, a 3343 nel 1892, a circa 5 miliardi nell'anno precedente la guerra *.

Nel 1828 ai deputati francesi, che si mostravano sbigottiti dell'aumento del bilancio, sorpassante il miliardo, il ministro delle finanze Villèle diceva: *Messieurs, saluez ce chiffre : vous ne le reverrez plus*. Senza dubbio Villèle aveva ragione, ma solo dando alle sue parole una interpretazione del tutto opposta; i deputati francesi non rividero infatti giammai il bilancio di meno di un miliardo; poichè il bilancio si trasformò, s'ingrandì. Il miliardo crebbe fino a due nel 1870 per arrivare a 3 miliardi dopo la guerra, per raggiungere 4 miliardi e mezzo più tardi: quanto nessun paese del mondo avea mai speso prima per il tramite dello Stato. Decisamente se Villèle non era, come l'abate Gioacchino di Dante di *spi-*

De Foville: *La France èconomique*, Paris, 1890, pag. 408. Cfr. Nicolas: *Les budgets de la France depuis le commencement du dix-neuvième siècle*, Paris. 1882; Félix Faure: *Les budgets de la France de 1870 à 1887*, Paris, 1889 e il *Compte général de finances* del 1887 e del 1900 ecc.

* Le spese sono cresciute in Francia nel secolo decimonono forse più rapidamente che in altri stati:

Anno	1798	milioni	755
»	1810	»	1.007
»	1830	»	1.095
»	1850	»	1.473
»	1860	»	2.084
»	1880	»	2.760
»	1892	»	3.343
»	1896	»	3.554
»	1901 (senza l'Algeria)	»	4.185
»	1914	»	5.191

La previsione delle spese ordinarie nel 1919 era di 10.789 milioni; ma le spese effettive sono almeno da tre a quattro volte superiori!

rito profetico dotato, non era nè meno dotato di un grande spirito di osservazione.

25. Si è dato l'esempio della Francia, non perchè il fatto sia limitato ad essa; ma perchè si è potuto per essa risalire più lontano, quale che sia il valore delle cifre riportate; tali cifre infatti devono essere soggette a esame attento e bene vagliate nei loro elementi.

L'Inghilterra, per la sua posizione geografica, per vicende storiche, per diversità nella indole degli abitanti, ha avuto forme di governo assai differenti da quelle della Francia e un più largo prevalere della vita locale. Ma nella Gran Brettagna, l'aumento delle spese pubbliche, così dello Stato, come degli enti locali, ha avuto una progressione assai rapida.

Nel 1691 le spese dello Stato erano 3 milioni di sterline, 78 nel 1809 e quasi 200 milioni di sterline nell'anno precedente la guerra *.

Ma assai eloquenti sono le cifre posteriori al 1904-905, da quando, diminuite in gran parte le spese di guerra, permangono molti aumenti permanenti di spesa.

* Le spese della Gran Brettagna sono cresciute rapidamente anch'esse:

Nel 1691	milioni di sterline		3
» 1697	»	»	[illegible]
» 1747	»	»	11
» 1797	»	»	58
» 1809	»	»	72
» 1814 (guerre)	»	»	112
» 1865-66	»	»	65
» 1874-75	»	»	74
» 1881-82	»	»	85
» 1891-92	»	»	89
» 1897-98	»	»	102
» 1898-99	»	»	108
» 1899-900	»	»	133
» 1901-902	»	»	183
» 1904-905	»	»	141
» 1913-914	»	»	197

Bisogna tener conto che gli anni posteriori al 1898-99 sono stati anni di guerra; non però l'aumento rimane meno rapido.

Questi dati non sono del tutto comparabili, poichè prima è esclusa, poi è compresa l'Irlanda, Cfr. De Foville: *loc. cit.* e per dati recenti Giffen: *A financial retrospect* in J. R. SS. marzo 1902.

Il cancelliere dello scacchiere, sir Michael Hicks Beach, nella seduta del 19 aprile 1901, non nascondeva le sue preoccupazioni, e dopo aver constatato che negli ultimi cinque anni le spese si erano aumentate di 28 milioni di sterline e le entrate di 16, dichiarava di essere inquieto per l'avvenire. « Cinque anni or sono, egli diceva, quando per la prima volta io ebbi l'onore di presentare un bilancio alla Camera dei Comuni, io mi sono azzardato, meglio che mi era possibile, a fare un' avvertenza al Parlamento e al paese. Io ho preso la storia di venti anni precedenti e ho mostrato che durante quei venti anni l' aumento delle nostre spese è stato assai più grande, proporzionatamente a quello delle entrate e io ho espresso, il meglio che potevo, i miei dubbi sulla possibilità per il nostro sistema finanziario attuale di sopportare un simile fardello se continuasse a crescere ». Le spese dell' Inghilterra durante la guerra hanno raggiunto cifre non mai prevedute, tendono ora a consolidarsi in un bilancio di oltre un miliardo di sterline.

Nè questo è in Inghilterra un fatto particolare dello Stato. In misura non meno rapida sono cresciute le spese degli enti locali, che danno prova di una vitalità grandissima. Dal 1868 al 1814 le spese degli enti locali sono aumentate anzi più rapidamente di quelle dello Stato e ora sorpassano quelle di molti grandi stati *.

Si può dire che un accrescimento delle spese inglesi locali ha forma quasi vertiginosa, come non vi è esempio altrove e che è spiegato dall'enorme numero di leggi nuove che attribuiscono non pochi servizi agli enti locali.

Così dunque, il paese di Europa che presenta il maggiore sviluppo della vita locale, l' Inghilterra, e quello che presenta

* Le spese degli enti locali inglesi sono negli ultimi anni aumentate nel seguente modo:

Nel 1868	milioni	di sterline	36.5
» 1880	»	»	62.9
» 1890	»	»	69.3
» 1903-04	»	»	133.6
» 1912-1913	»	»	158.4

il maggiore sviluppo delle forme accentratrici, la Francia, non differiscono notevolmente per l'aumento straordinario delle spese pubbliche. Non differiscono nè meno gli altri paesi, che hanno un regime politico o situazione economica differente.

26. Ma l' Inghilterra da oltre un secolo ha riempito il mondo di guerre; ha combattuto Napoleone, ha combattuto per il suo impero coloniale in America, in Asia, in Africa. La Francia stessa ha avuto grandi vittorie e grandi catastrofi e ha molto combattuto. È forse diversa la situazione dei paesi più pacifici di Europa? di quelli che per la loro piccolezza o per la loro situazione geografica meno hanno avuto bisogno di difendersi, meno hanno osato di offendere? La Svizzera, la Svezia, ecc. piccoli per popolazione, grandi centri di cultura e di civiltà, da lungo tempo immuni da guerre, sono forse in condizioni diverse dall' Inghilterra e dalla Francia?

E pure le spese del Belgio sono cresciute più rapidamente di quelle della Francia e dell' Inghilterra: in Belgio le spese dello Stato che erano intorno ai 100 milioni sessanta anni fa hanno sorpassato i 600 milioni, cioè, in proporzione degli abitanti, più dei maggiori Stati *.

* Aumento delle spese dello Stato nel Belgio:

Anno	1835	milioni di franchi		87
»	1841	»	»	114
»	1851	»	»	118
»	1861	»	»	163
»	1871	»	»	222
»	1881	»	»	402
»	1891	»	»	402
»	1895	»	»	410
»	1900	»	»	574
»	1903	»	»	628
»	1911	»	»	689

Ministére des Finances: *Statistique genérale des recettes et des depenses du Royaume de Belgique 1840-1895*, 1900, p. 203 e seg. Bisogna però tener conto che in Belgio le ferrovie sono esercitate dallo Stato. Così il Ministero dei lavori pubblici (con decreto 16 gennaio 1884, si chiama Mini-

Le spese, dopo la guerra, benchè in proporzione assai minore che nei maggiori stati, sono nel Belgio in grande aumento.

La Svizzera che non ha avuto guerre, che può per la sua piccolezza essere uno Stato neutro, ma che per la sua situazione geografica è un centro notevole di attività e di scambi, avendo forme politiche assai democratiche, presenta lo stesso fenomeno di accrescimento delle pubbliche spese. Dal 1850 le spese della Confederazione Svizzera sono cresciute in proporzione non minore: da 6 milioni nel 1850 a 158 nel 1909, a 236 nel 1917 *.

Nè diverso è il caso della pacifica Olanda, dove in mezzo secolo le spese dello Stato si sono più che raddoppiate †.

stère des chemins de fer, postes et télégraphes) spendeva nel 1835 milioni di lire 4,2, ne spendeva nel 1899 milioni 147.8. Nondimeno tolte anche le spese di riscossione e di amministrazione, l'aumento del Bilancio del Belgio è enorme.

* Ecco le spese della Confederazione Svizzera:

Anno	1850	franchi	6	milioni
»	1860	»	21	»
»	1870	»	30	»
»	1873	»	23	»
»	1876	»	43	»
»	1880	»	41	»
»	1890	»	66	»
»	1896	»	79	»
»	1899	»	98	»
»	1900	»	102	»
»	1909	»	158	»
»	1917	»	236	»

Ma più ancora che le spese della confederazione, sono aumentate quelle dei cantoni. Dal 1886 al 1896, secondo documenti ufficiali svizzeri, le spese sono cresciute nel cantone di Vaud del 33 per °/₀, del 40 per °/₀ a Ginevra, del 57 °/₀ a Bâle-Ville, del 91 °/₀ Zurigo; ecc. Dal 1896 al 1900 tutte le spese dei cantoni sono cresciute da 100 a 121 milioni.

Cf. M. de Cerenville: *Le impòts en Suisse*, Lausanne, 1918 introduzione.

† Spese dello Stato in Olanda.

Anno	1851	spesa in milioni di fiorini		73
»	1861	»	»	97
»	1871	»	»	94
»	1881	»	»	123
»	1892	»	»	130
»	1911	»	»	194
»	1920 (previsione)	»	»	454

La Svezia, che è generalmente nota per le solidità dei suoi ordinamenti, per la cultura dei suoi abitanti, per lo spirito di progresso che vi domina, ha visto le spese pubbliche più che raddoppiarsi dal 1866 a ora *.

In pochi anni, la spesa media per ogni abitante è passata da 11,67 corone a 25.08: ora è assai più che doppia.

Un'altro paese, che presenta un accrescimento rapidissimo e che a sua volta è in profonda trasformazione economica, è l'Ungheria. Le spese dello stato ungherese (a parte quelle comuni al bilancio austriaco) sono passate dal 1868 al 1894 da 147 milioni di fiorini a 487. cioè sono aumentate del 270 °/o; sono ora in aumento minaccioso †.

Dunque si può constatare: lo sviluppo staordinario delle spese pubbliche non è un fatto caratteristico dei grandi stati: ma sembra anche estraneo a molte cause politiche, cui è stato finora attribuito.

* Da una pubblicazione ufficiale del governo svedese risulta che il movimento delle spese dello Stato si è venuto svolgendo nella seguente guisa:

Media degli anni	Popolaz. media	Totale delle spese dello Stato in migliaia di corone	Spesa per abitante
1866-70	4.166.000	48.637	11.67
1871-75	4.274.000	56.684	13.27
1876-80	4.500.000	76.850	17.08
1881-85	4.605.000	81.222	17.64
1886-90	4,742.000	91.153	19.22
1891-95	4.832.006	102.497	21.21
nel 1898	5.036.000	126.608	25.08
nel 1904	5.429.600	203.511	

La Suède, pubblicazione fatta dal Governo svedese per l'esposizione di Parigi del 1900. Nel 1917 le spese ordinarie della Svezia sono state di 183 milioni, le straordinarie di 110; nel 1920 le spese ordinarie erano preventivate in 259 milioni, le straordinarie in 104.

† Dalla pubblicazione ufficiale *L'État hongrois millénaire*, Budapest 1896. Le spese dall'Austria e quelle comuni della monarchia austro-ungarica per il 1910 erano previste in 2477 milioni ordinarie e 302 straordinarie, in tutto 2780 milioni di corone; lo stesso dell'Ungheria in 1555 corone.

27. Dove più, dove meno, lo stesso accrescimento è avvenuto in tutti i paesi di Europa e di America; è un fatto generale, sopra tutto dal principio del secolo a ora.

La Germania, costituitasi a impero appena nel 1871, riserbava al bilancio comune solamente alcune spese riguardanti sopra tutto la rappresentanza all'estero, le poste e i telegrafi, l'amministrazione militare e della marina: le altre spese erano fatte in generale dai singoli stati. Ebbene il bilancio dell'impero ha visto crescere le spese in misura ancora più rapida di stati antichi *,

Secondo un calcolo recente tutte le spese degli stati confederati e dell' Impero ascendevano prima della guerra in Germania a circa 10 miliardi di marchi. È vero che questa spesa era per oltre un terzo destinata ad alcune grandi aziende industriali, fra cui le ferrovie: era però sempre grandiosa.

Quale è ora il bilancio della Germania? Dopo i rovesci militari il credito germanico ha avuto un grande turbamento; le finanze risentono di questa condizione. Nel 1919-20 le previsioni delle spese ordinarie erano di 13 miliardi di marchi; ma nel complesso spese ordinarie e straordinarie si calcolavano in 58 miliardi di marchi.

* Le spese della Germania, sono cresciute nella seguente forma:

Anno	1874	milioni di	marchi	672
»	1880-81	»	»	500
»	1885-86	»	»	637
»	1888-89	»	»	1.020
»	1891-92	»	»	1.245
»	1893-94	»	»	1.269
»	1896-97	»	»	1.255
»	1899-900	»	»	1.960
»	1900-901	»	»	2.197
»	1908-909	»	»	2.850

Un accrescimento addirittura vertiginoso tanto più se si pensi che sono aumentati moltissimo anche i bilanci della Prussia (previsione del 1911 milioni di corone 3728, di cui però 2287 per spese di riscossione e gestioni delle ferrovie, delle miniere ecc.) della Baviera (626 milioni per il 1910-11) della Sassonia (369 milioni per il 1910-11) e di tutti gli Stati che formano l' impero.

Dallo *Statistiches Iahrbuch für das Deutsche Reich.*

È stato detto che sono le democrazie le quali hanno più potentemente contribuito a determinare forme costose di governo: ma questa affermazione non pare che abbia un valore assoluto; perchè i governi dispotici od oligarchici non sembrano nella società moderna meno costosi dei governi democratici. Secondo dati ufficiali, le spese ordinarie dello Stato nella Russia hanno avuto aumento sotto il regime assolutista e prima della rivoluzione, che ha così profondamente ammiserita la Russia, non meno rapido di quello degli stati liberi *.

L'aumento delle spese dunque è stato in Russia straordinario; esse sono, almeno in apparenza, cresciute in un secolo di oltre venti volte.

Non solo quindi non si può dire che negli stati a regime assoluto vi sia tendenza a diminuire le spese o a frenarle, come troppo spesso si è ripetuto; ma si deve ammettere che essi presentino a dirittura una tendenza opposta.

28. Nè i paesi nuovi sfuggono a questo fatto, il quale rappresenta una tendenza generale: pare anzi corrisponda a un bisogno di carattere universale dei popoli moderni.

* Spese dello Stato in Russia:

Anno	1803	milioni di rubli	109
»	1820	» »	499
»	1840	» »	187
»	1860	» »	438
»	1870	» »	563
»	1880	» »	793

Ma dopo il 1880 l'accrescimento delle spese ordinarie è stato, secondo cifre ufficiali, ancora più rapido, anzi quasi vertiginoso:

Anno	1881	milioni di rubli	840
»	1885	» »	913
»	1895	» »	1.520
»	1898	» »	1.772
»	1907	» »	2.449
»	1912	» »	3.309

Dati del Ministero delle finanze, Cfr. anche De Bloch: *Les finances de la Russie au XIX siècle*, Paris 1899. Naturalmente i dati posteriori alla guerra con il Giappone rappresentano un aumento eccezionale.

Le spese ordinarie e straordinarie del governo degli Stati Uniti * (non tenendo conto dei singoli stati, che hanno spesso bilanci altissimi) sono aumentate anche più rapidamente di quelle degli stati europei. Si può risalire un po' lontano anche per gli Stati Uniti e allora l'accrescimento è anche più evidente.

Entrati ora nella via dell'imperialismo, con la violenza di espansione che spesso hanno i paesi nuovi, gli Stati Uniti sembrano a dirittura invasi da una febbre di prodigalità e di espansione. Coloro i quali contrapponevano (o fatuità delle previsioni !) alla vecchia civiltà guerriera dell'Europea lo spirito mercantile della nuova civiltà americana, sono ora imbarazzati dinanzi alla febbre imperialista ed espansionista degli Stati Uniti.

E se la vecchia Europa presenta un grande aumento di spese pubbliche e l'America nuova presenta fenomeno identico, gli stati dell'Asia, nuovissimi alla civiltà europea, anzi

* Il bilancio federale degli Stati Uniti è cresciuto nel seguente modo:

	Spese del governo federale degli Stati Uniti	
	milioni di dollari	Spese per abitante in dollari
Anno 1791	3	—
» 1800	10	2.04
» 1820	18	1.90
» 1840	24	1.42
» 1860	63	2.01
» 1870	102	7.61
» 1880	264	5.28
» 1890	297	4.75
» 1900	487	6.39
» 1908-1909	865	—

Fra spese ordinarie e straordinarie nel 1912-1913 erano 1010 milioni di dollari. Dato la guerra l'aumento è stato enorme.

Bull. S. l. c. maggio 1902 e C. T. Bullock nel *Political science quaterly* di marzo 1903. Per il 1917-918 le sole spese ordinarie sono state di 9291 milioni di dollari.

da pochi anni appena aperti ad essa, come il Giappone, presentano lo stesso fenomeno *.

È un aumento assolutamente eccezionale: ma non è men vero che l'essere il Giappone entrato di un tratto nella civiltà europea spiega appena la violenza dell'accrescimento.

Nessun paese è sfuggito dunque a questo accrescimento: nè coloro che hanno più progredito, nè quelli che hanno meno; nè i paesi vecchi, nè i nuovi; nè i paesi che hanno avuto una politica di espansione più larga, nè quelli che si sono rinchiusi in sè stessi.

29. E nè meno è a dire che questo fatto sia particolare dello Stato: i comuni e gli enti locali di ogni natura hanno visto rapidamente aumentare le loro spese: più rapidamente forse dello Stato.

Nel Belgio le spese delle province sono passate da 5.773.680 nel 1840 a 16.593.020 nel 1899; quelle dei comuni da 90 milioni nel 1865 a 179 nel 1892 †.

Abbiamo già notato che in Inghilterra le spese degli enti locali sono passate da 26 milioni di sterline nel 1868 a 197 nel 1913-14. Se prendiamo il bilancio comunale di qualche grande città, noteremo lo stesso fatto. La città di Parigi, che è come un piccolo stato (più popoloso della Danimarca, della Grecia

* Le spese del Giappone sono aumentate nel seguente modo:

Anno 1868	spese effettive	milioni di *yen*	30
» 1878	»	»	» 60
» 1888	»	»	» 81
» 1897-98	»	»	» 223
» 1900-1901	»	»	» 292
» 1903-1904	»	»	» 249
» 1913-1914	»	»	» 426
» 1918-1919	»	»	» 823

Nel 1910-11 erano previsti anche 116 milioni di yen di spese straordinarie, in tutto 534 milioni.

Cfr. M. Matsukata (ex Presidente dei ministri del Giappone): *Financial System of Japan* in N. A. R. maggio 1902. Naturalmente le spese di guerra sono in fuori. Le spese di guerra con la Russia sono state calcolate in 1356 milioni di yen.

† *Annuaire statistique de la Belgique* 1901, pag. 263.

della Norvegia, ecc.) spendeva a sua volta prima della guerra più che il Portogallo e la Grecia uniti insieme *.

Ma Parigi è la capitale del più ricco stato dell'Europa continentale. Se non è più oramai, come è stata per lungo tempo, la più popolosa città di Europa, è sempre uno dei centri maggiori di attività ed è sempre mirabile per la sua potenza di espansione e per la sua vitalità economica ed intellettuale. Ma anche città assai minori, centri d'importanza assai più modesti, antiche capitali che non sono più tali, presentano lo stesso fenomeno.

Noi possediamo una storia finanziaria accurata del comune di Torino, pubblicata nel 1901 per conto della stessa amministrazione municipale; ebbene a Torino, come in tutte le grandi città, il fenomeno dell'aumento si presenta sotto la stessa forma †.

* Ora l'accrescimento delle spese della città di Parigi dopo il 1813 è stato il seguente:

Anno	1813	spesa	effettiva	23	milioni di	franchi
»	1869	»	»	168	»	»
»	1887	»	»	257	»	»
»	1896	»	»	397	»	»

Gaston Cadoux: *Les finances de la ville de Paris* de 1600 à 1900 Paris, 1901. Le cifre posteriori alla guerra sono addirittura enormi.

† Risulta da tale indagine che le spese sono cresciute dal 1797 al 1900 nel seguente modo:

Anni	Popolazione	Spese	Spesa media per abitante
1797	93.076	547.330.30	5.88
1825	107.338	1.024.814.98	11.21
1855	157.896	5.266.418.65	31.36
1875	217.806	10.696.981.26	49.11
1906	329.444	15.912.872,80	48.40

L'accrescimento posteriore è assai più grande.

Dunque le spese pubbliche locali sono cresciute quasi di otto volte: mentre è fuori di dubbio che la ricchezza privata dei cittadini non è cresciuta in proporzioni identiche.

È notevole constatare che dal 1797 al 1900 le spese di *polizia* e *igiene*

30. L'Italia non potea a sua volta sfuggire a questo fatto di ordine generale: anzi si può dire che abbia spinto le sue spese eccessivamente, rasentando qualche volta i limiti della più alta pressione tributaria*.

Noi non possiamo far risalire le nostre indagini a un periodo anteriore al 1860. Vi erano allora tanti bilanci quanti erano gli stati; e siccome gli stati mutarono di frequente non solo di dinastie, ma di territorio e mancò un grande nucleo centrale, così ogni ricerca è per ora vana. Si aggiunga che, anche dal principio del secolo a ora, ogni tentativo riesce inutile. Anche aggruppando i bilanci dei singoli stati (e non sarebbe lieve difficoltà poichè i bilanci non erano allora pubblicati dalla più gran parte dei governi) non si riescirebbe a stabilire un confronto esatto. La Lombardia e il Veneto, per esempio, dipendevano dall'Austria e non avevano un bilancio autonomo.

per ogni abitante sono passate da lira 1,10 a lire 6,44; quelle di sicurezza e giustizia da 0,12 a 6,44; quelle per opere pubbliche da 0,7 a 3,08; per l'istruzione pubblica da 0,7 a 7,74. Son cresciute poco le spese per la beneficenza, passando da 0,84 a 1,23; sono diminuite quelle per il culto da 0,16 a 0,05. E queste cifre indicano meglio di ogni altra cosa le tendenze che si son venute determinando.

G. Depanis: *Attraverso ad un secolo di vita amministrativa: Torino 1797-1900*, Torino, 1901.

* Le spese effettive dello Stato e degli enti locali in Italia sono aumentate nel seguente modo:

	Stato	Province	Comuni
1863	930.4	25.7	236.4
1867	903.6	62.9	323.3
1871	1059.2	74.6	325.3
1877	1265.5	90.5	402.9
1884-85	1481.4	98.7	451.6
1891-92	1654.4	109.5	—
1899-900	1654.2	131.6	642.0
1907-908	1884.6	—	656.6
1913-14	2556.8	230.0	—
1914-15 (guerra)	5395.3	259.4	—

Le spese dei comuni nel 1912 erano valutate in 1.339 milioni.

Dopo la guerra le spese dello Stato e degli enti locali sono straordinariamente aumentate.

Limitando ogni ricerca, per le ragioni anzidette, agli anni dopo il 1860, si ha che anche in Italia l'aumento delle pubbliche spese è stato continuo, così per lo stato, come per le province e i comuni; in meno di mezzo secolo il bilancio dello Stato è assai quasi triplicato e in proporzione maggiore sono cresciute le spese locali *.

In Italia l'aumento delle spese è stato assai rapido, anzi si può dire che non vi sia stato arresto per circa trent'anni, e che solo dopo che le spese sono state spinte a un limite estremo, vi è stata una fermata brusca da prima e una lenta discesa da poi. Ma da qualche anno le spese sono in aumento.

Senza dubbio l'aumento delle spese pubbliche è un fatto generale; ma bisogna vedere fino a qual punto sia reale, sopra tutto vedere se le cifre riportate abbiano un valore assoluto; e se non l'hanno, di quali altri elementi si deve tener conto per metterle nella loro vera luce.

V.

Se l'accrescimento delle spese pubbliche sia reale.

31. Léon Say, in un suo opuscolo, che nel 1866 ebbe grande eco, dedicò alcune pagine, assai interessanti, a dimo-

* I dati precedenti non sono del tutto comparabili. Quelli relativi alle spese dello Stato sono stati desunti dalla pubblicazione fatta dalla Ragioneria generale del Regno su *Il bilancio del Regno d'Italia negli esercizi finanziari dal 1862 al 1907-908* Roma 1909, e dall' *Annuario Statistico*; le cifre relative alle spese dei bilanci comunali e provinciali sono state prese dalle pubblicazioni della direzione generale di statistica. La quale non ha raccolto i dati relativi ai bilanci locali nel 1890, 1892, 1894 e 1896 e per parecchi anni non li ha raccolti per i bilanci provinciali. Nel 1884 fu introdotto il nuovo anno finanziario che va dal 1. luglio al 30 giugno: però per i comuni e le provincie rimane l'anno solare come anno finanziario. Si è quindi per semplicità messo le cifre l'una al fianco dell'altra, non tenendo conto della diversità dell'anno. E così di seguito. Fino al 1890 le spese dei comuni e delle province appaiono più grandi che non furono, poichè contengono le contabilità speciali e le partite di giro le quali sono state tolte dopo il 1871. Sulla storia del bilancio italiano cfr. Plebano: *Storia della finanza italiana*, Torino, 1899 e Nitti: *Il bilancio dello Stato dal 1862 al 1896-97*, Napoli, 1898; ecc.

strare che la progressione delle spese è un male universale *; e certo non potea destare poca inquietudine l'aumento che era avvenuto rapidamente nel periodo in cui egli scriveva. Le spese degli stati di tutta Europa, che erano nel 1865 nove miliardi e novecento milioni; erano passate già nel 1879 a 14 miliardi e 641 milioni. Due terzi di questi aumenti erano stati assorbiti dallo sviluppo delle spese per i lavori pubblici e di quelle per la istruzione. La *malattia* sembrava al Say generale: ed egli non esitava a credere che si trattasse di vera malattia, anzi di malattia più pericolosa nei paesi democratici. Se i confronti fatti a pochi anni di distanza spaventano, assai maggiore deve esser la sorpresa guardando alle spese pubbliche dei secoli passati e paragonandole alle attuali. Qualche scrittore, sopra tutto quei teorici tedeschi, che all'azione dello Stato attribuivano (attribuiscono ancora?) un carattere etico, dall'aumento delle spese pubbliche hanno creduto si possa far derivare la conseguenza che l'azione dello Stato sia sempre crescente. Anzi questo accrescimento delle funzioni dello Stato, che si manifesta con l'aumento delle pubbliche spese, ha fatto, come abbiam già notato, dire al Bluntschli e a qualche altro, che vi sia una tendenza storica verso una statificazione progressiva. Niente di meno vero. L'aumento delle spese pubbliche è più un fatto apparente che reale, quando si guardi al passato: solo dal principio del secolo a ora vi è un aumento vero, ma assai minore che non si creda.

Le cifre riportate possono indurre in errore: vi è come diceva Bastiat, ciò che si vede, e vi è, nei fatti economici, ciò che non si vede: almeno a prima vista. E in materia di spese pubbliche, di bilanci, non bisogna mai fermarsi alle apparenze esteriori.

Per vedere se l'azione dello Stato sia maggiore ora che nel passato e se l'appagamento dei bisogni collettivi richieda ora

* L. Say: *Les finances de la France sous la troisième république*, Paris, 1900, tom. III. Ivi è riprodotto l'opuscolo. *Comment nos contributions ont ètè dèpensées depuis quatre-vingt ans de 1800 a 1886*: « La progression des dépenses budgétaires est véritablement effrayante, si on compare au présent l'avenir qui nous ménage une politique indifférente à l'équilibre des budgets ».

proporzionalmente una maggior somma di ricchezza, il calcolo deve essere fatto in guisa da evitare gli errori in cui si cade di frequente. Confrontando i bilanci del passato bisogna infatti tener conto: 1 della quantità delle prestazioni personali o in natura; 2 della estensione territoriale che avea lo Stato nelle epoche differenti che si confrontano; 3 della popolazione; 4 dell'ammontare della ricchezza privata; 5 delle variazioni nel valore della moneta. Così solo riescono possibili quei confronti che altrimenti rimangono sterili e senza risultato.

32. Non si può per esempio paragonare la finanza dei regimi feudali a quella moderna; la prima era basata sulle contribuzioni in natura, sulle prestazioni personali, sulle entrate demaniali; la finanza odierna è basata essenzialmente sulle entrate di diritto pubblico, tasse e imposte, anzi su queste ultime sopra tutto. La quantità delle prestazioni personali è ora quasi minima; in passato rappresentava il maggior contributo in pace e in guerra. Le opere pubbliche non erano in generale fatte altrimenti. In guerra nel periodo feudale, ciascun feudatario mandava al sovrano un certo numero di armati. Vi erano forme diversissime di prestazioni: ma dovunque erano numerose. Ora, tranne il servizio militare, che è breve e che tende sempre più a ridursi a brevissimo tempo, tranne la giuria, non vi è quasi altra forma di prestazione personale *.

* Cfr. fra i molti Vaitz: *Deutsche Verfassungs geschichte*, 2. edizione vol. II, pag. 246-336; Schupfer: *Manuale di storia del diritto italiano* 2. ediz. pag. 367, 410; Veritzy: *Etude sur le régime financier de la France avant la révolution de 1789*, Paris, 1878; ecc. Salvioli: *Storia del diritto italiano*, 3. ediz., pag. 194 scrive: « Presso i Longobardi, come poi presso i Franchi, l'esercito nulla costava al Re nè allo Stato: i liberi doveano equipaggiarsi e mantenersi, far le scufie o guardie, prestar angarie e vetture, e in seguito i possessori del suolo furono tenuti a equipaggiare e a mantenere i loro uomini; i grandi lavori di strade, ponti, canali, ecc., erano a carico dei proprietari; la giustizia non costava al re, invece fruttava sotto forma di ammende: la burocrazia non era pagata; i messi, per lo più grandi ecclesiastici, viaggiavano a loro spese; la beneficenza era messa a carico dei privati. Restavano poche spese personali e nemmeno complete, perchè il re e il *palatium* in viaggio aveano

D'altra parte noi parliamo spesso di una Italia, di una Inghilterra, di una Francia, come se avessero rappresentato sempre le stesse grandi unità territoriali. Invece la formazione dei grandi stati è un fatto recente, che coincide con le grandi scoverte geografiche e con le nuove forme del commercio internazionale. È stato un processo unitario lento, che ha determinato la formazione territoriale degli stati odierni. La Francia di Enrico IV non era la Francia di ora; tanto meno quella di Filippo il Bello. E nè meno la Gran Brettagna attuale è quella che era ai tempi di Cromwell. E non solo la distribuzione degli stati e la rispettiva posizione di ciascuno, ma la distribuzione delle lingue e delle razze sono singolarmente mutate da qualche secolo a questa parte: i popoli di lingua tedesca non sono, per esempio, soltanto relativamente più numerosi ora che in passato, ma occupano un territorio assai diverso da quello che occuparono.

33. E sopra tutto ciò che è mutato è il numero degli uomini: il secolo decimonono rappresenta forse un periodo di accrescimento come mai vi è stato altro nella storia del mondo. La popolazione attuale è di gran lunga maggiore di quella del passato: e mai forse il mondo ha sopportato la metà di questo immane numero di uomini che calca ora la terra. L'Europa avea al principio del secolo XIX la metà degli abitanti che ebbe alla fine: e chi più e chi meno tutti i paesi che la compongono sono cresciuti assai per numero di abitanti.

L' Inghilterra, per esempio, non è solo molto più ricca ma è molto più popolosa che nel passato. Verso il mille probabilmente tutte le isole britanniche non aveano tre milioni e mezzo di uomini *. L'Inghilterra e il Paese di Galles non aveano che 5 milioni e mezzo di abitanti nel 1688, 6 milioni nel 1740, poco meno di 9 milioni nel 1801 †.

il diritto di prendere per sè e per la corte quello che volevano; e poi le spese personali si confondevano colle pubbliche, per la stessa ragione che mancava una distinzione fra imposta pubblica e reddito regio ».

* Pareto: op. cit. § 211.

† G. King in Davenant: *Political and commercial works*, II, 184 J. R. SS. XLIII, 462; Cunningham: *The growth of english industry and commerce in modern times*, Cambridge, 1872, pagina 699.

Ora, secondo i dati più recenti, al 30 giugno 1917 la popolazione della Gran Brettagna è di 46,2 milioni di abitanti e quella della sola Inghilterra e del Paese di Galles di 33,4.

La Svezia ha visto senza dubbio aumentare le spese pubbliche; ma la popolazione è aumentata a sua volta rapidamente. Avea appena 900 mila abitanti nel 1570: ma nel 1700 aveva quasi raggiunto 1 milione e mezzo, 2 milioni e mezzo nel 1819, 5,815,000 nel 1918. La popolazione della Norvegia è passata dal 1800 al 1910 da 885 mila abitanti a 2.391,782; la popolazione della Prussia da 13,707,000 abitanti nel 1800 a 38 milioni nel 1910; la popolazione dell'Italia da 17 milioni nel 1800 a 36,5 nel 1918 *. La Francia che, nel 1904 avea 38,2 milioni di abitanti, ne avea 20 al principio del secolo decimottavo e meno che 25 al tempo della rivoluzione ha ora con i territori annessi dopo la guerra una popolazione di poco superiore all'Italia **.

Vi è qualche nazione in Europa che ha più abitanti che non abbia avuto l'Europa intera ai tempi di Carlomagno.

34. Ma, se la popolazione è cresciuta, è cresciuta assai più la ricchezza. Il reddito annuale di ogni nazione si è aumentato in Europa straordinariamente, in forma quasi imprevedibile, durante il secolo decimonono negli Stati Uniti di America e nei paesi più ricchi di Europa. Ancora forse nessun paese ha raggiunto quell'alto grado di ricchezza bastevole ad assicurare un livello elevato di esistenza alla grande massa dei cittadini; ma benchè questi raffronti siano molto difficili, si può dire che un inglese † è ora assai più ricco che due secoli

* *Suède*, vol. I; *Norvège* (pubblicazione per l'esposizione di Parigi del 1900).

** Levasseur nell' *Histoire de la population française* ritiene che la Gallia avesse ai tempi di Cesare da 6 a 9 milioni di abitanti.

† Il reddito annuale dell' Inghilterra è variato nel seguente modo:

Nel 1700	(secondo Dudley Baxter)	era	milioni	55	di sterline
» 1774	»	»	»	150	»
» 1815-10	»	»	»	350	»
» 1868-79	»	»	»	360	»
» 1891	(secondo A. L. Bowley)		»	1611	»

Secondo i dati forniti dalla statistica ufficiale svedese dal 1866 al 1898

or sono. La ricchezza di tutti i paesi di Europa, durante il secolo XIX, è cresciuta in proporzione che non ha riscontro nel passato. Sono stati tali i progressi compiuti, prima del 1914, nella tecnica industriale che il basso prezzo dei prodotti coincideva con più alta retribuzione del lavoro. Qualche paese dove l'aumento della ricchezza è stato più grande, come la Svezia, ci presenta a dirittura il caso di vedere aumentata la ricchezza di ciascun abitante più che il suo contributo alle spese dello Stato e degli enti collettivi.

Il reddito dei cittadini francesi è venuto singolarmente a crescere. Secondo le indagini della Direzione generale delle imposte dirette, il reddito della ricchezza immobiliare è passato da 1,440 milioni nel 1791 a 4,671 nel 1879. Il reddito mobiliare, calcolato da Dèlai d'Agier a 1,050 milioni nel 1791, era, secondo Wolowski, di circa 6 miliardi nel 1881. I calcoli posteriori hanno indicato un aumento rapidissimo; il signor Peytral, in un progetto di legge presentato il 30 ottobre 1888 alla Camera dei deputati, calcolava il reddito nazionale in 16 miliardi: de Foville più tardi in circa 20 miliardi; A. Coste in 22 miliardi e mezzo; ora è di gran lunga più elevato.

L'accrescimento della ricchezza, dunque, nei paesi che hanno più progredito è tale che, quantunque vertiginoso, l'aumento delle spese pubbliche non lo supera molto. Senza dubbio ciò che si è detto della Svezia e che può esser detto della Gran Brettagna, degli Stati Uniti di America, della Germania, della Svizzera e del Belgio e dei paesi più ricchi, non può esser detto di altri paesi, dove è accaduto in realtà che le spese pubbliche sono cresciute più rapidamente della ricchezza degli abitanti.

le spese dello Stato avrebbero avuto in confronto della entrata media di ciascun abitante il seguente sviluppo:

	Reddito medio per abitante		Spesa dello Stato (media per abitante)
1866-1870	66	in corone	11
1876-1880	97	»	17
1886-1890	118	»	19
1891-1895	134	»	21
1898	167	»	25

35. Il problema dell'accrescimento delle spese pubbliche va studiato, dunque, non già nel suo aspetto esterno, ma nella sua realtà economica. *Proporzionalmente* alla loro ricchezza i cittadini di uno Stato danno più ora o davano più in passato? Ecco la questione che va esaminata; poichè non importa affatto sapere se la quantità di monete che i cittadini danno sia ora maggiore o minore che in passato.

Ora tutti i calcoli sono concordi nel dimostrare che la moneta ha perduto non poca parte della sua potenza di acquisto: l'oro non vale ora quanto in passato, poichè con una quantità identica di monete si può adesso comprare meno che in passato non si potesse. Non si può dire, ancora, come il favolista, *comment en un plomb vil l'or pur s'est changé*; ma certo la discesa è stata rapida.

Per molti secoli i principi e i governi non hanno fatto che riduzioni continue delle monete, nel senso di diminuire la quantità di metallo che era in esse, pretendendo mantenere intatto il valore. La *livre* di Carlo Magno era una vera libbra d'argento ed è solo per riduzioni successive che si è ridotta alla lira francese e italiana di 5 grammi. De Foville e D'Avenel hanno mostrato come la *livre tournois* francese abbia avuto 366 variazioni dal 1258 al 1793. La *livre* che valeva 20.26 franchi nel 1258-1278, valeva appena 0,99 nel 1785-1795 *.

Ma queste modificazioni possono essere studiate e calcolate senza difficoltà: ciò che è più grave è che non solo assai spesso le monete sono venute a contenere una minore quantità di metallo, anche serbando lo stesso nome: ma che il valore di acquisto del metallo è diminuito. Ai tempi di Carlo Magno una stessa quantità di metallo valeva nove volte più di ora,

* De Foville: *op. cit.*, cap. XXII: è classico il lavoro di N. de Vailly: *Mèmoire sur les variations du livre tournois depuis Saint Louis*, Paris 1857. « Au fond, les princes du moyen âge, gros et petits, clercs ou laïques, s' estimaient maîtres du numéraire, comme d'une portion de leur domaine, se livraient sans scrupule à la pratique des deux sortes de fausses monnaies que je viens de dire ». D'Avenel *Histoire économique de la propriètè des salaires, des denrèes* etc., Paris, 1894 volume I, pag. 51. Le due forme preferite di falsificazione riguardavano l' uno la *natura* del metallo, l'altra il valore che si attribuiva.

cioè poteva essere scambiata con una quantità di cose nove volte maggiore: valeva sei volte più a' tempi di Carlo VIII; tre volte più a mezzo del secolo decimottavo *.

I cittadini francesi che ai tempi di Carlo VIII davano, dunque, apparentemente un franco in moneta attuale, davano in realtà 6 franchi.

E poi, non solo i metalli preziosi aveano un assai maggior valore, ma in alcuni periodi la scarsità estrema di essi determinava un accrescimento straordinario del tasso dell'interesse. Così tenendo presente ciò che rendeva il danaro, si vede che in realtà chi dava 1000 lire allo Stato facea sacrifizio quasi non paragonabile a chi ne dà ora 5 o 6 mila.

Durante e dopo la grande guerra europea del 1914-1918, tutti gli stati, sia pure in diversa misura, hanno abusato della emissione di carta moneta. La carta si è dunque svalutata. I prezzi sono saliti in alcuni paesi soltanto del 250 al 300 per cento, in altri fino al 600 a 700 per cento, anche senza tener conto della situazione di quasi completa rovina di alcuni dei

* Secondo Leber (*Appréciation de la fortune privée au Moyen âge*, Paris, 1847), dall'anno 850 al 1890 le variazioni di valore della moneta sono state le seguenti;

Anno	850	valore della	moneta	9
»	1375	»	»	3
»	1500	»	»	6
»	1600	»	»	2 1/2
»	1750	»	»	3
»	1890	»	»	1

Secondo d'Avenel, supposto eguale a 1 il valore attuale della moneta (*Histoire économique de la propriétè, des salaires, des denrées* etc., tom. I. pag. 32) le variazioni avvenute dal 1600 al 1800 sono esattamente le seguenti:

Dal	1601	al	1625	3.00
»	1626	»	1650	2.50
»	1651	»	1675	2.00
»	1676	»	1700	2.33
»	1701	»	1725	2.75
»	1726	»	1750	3.00
»	1751	»	1775	2.33
»	1775	»	1790	2.00

paesi vinti. Così la nostra moneta attuale rende quasi impossibili i confronti con il passato.

Ma il tasso dell' interesse era nel passato tale che chi era costretto a prendere in prestito per pagare le imposte, potea spesso ritenersi rovinato; qualche volta prima del secolo XV, sopra tutto per i valori mobiliari, era difficile avere a prestito a meno del 20 e anche del 25 %: e anche frequentemente vi erano prestiti ritenuti non usurari a interesse assai superiore *.

Ecco un altro fatto che viene a spostare quei risultati che pareva derivassero dal confronto.

Se dunque si bada a tutte queste cose, se si guarda all'entità delle entrate demaniali; se si tien conto dei servizi personali; se si osservano le variazioni territoriali; se nel confrontare i bilanci passati a quelli attuali, si dividono questi ultimi o si moltiplicano i primi, per il rapporto che intercedeva nei periodi che si confrontano in materia di popolazione, di ricchezza, di potenza d'acquisto della moneta; si vedrà allora che noi diamo allo Stato e a tutti gli organi della vita collettiva non assai più che in passato, come si è detto, ma qualche volta, anzi meno.

Non vi è dunque, non si è mai verificato un processo di *statificazione progressiva*, come alcuni hanno preteso: non potea nè meno un simile processo verificarsi progressivamente. Forse anche vi sono alcuni paesi dove, tenendo conto di tutto ciò che si è detto, i cittadini danno ora allo stato *proporzionalmente* meno che in passato: benchè quasi dovunque si paghi assai più ora che prima. In ogni modo, se è assai difficile stabilire confronti con società assai lontane, si può bene stabilire con quelle prossime a noi. E bisogna allora riconoscere che da un secolo a questa parte tutte le spese pubbliche, spese di Stato, spese locali, sono cresciute assai più che in passato, per aumento della solidarietà che si va determinando, per cause di

* « L'intérêt mobilier a varié au moyen âge, en France, autant qu'on en peut juger par un assez grand nombre d'exemples choisis dans diverses provinces, de 10 â 45 o|o; en moyenne il oscille entre 20 et 25 o|o; mais plus près de 20 que de 25. ». D' A v e n e l : *op. cit.*, vol. I., pag. 81.

natura assai differente. Gli aumenti del secolo XIX sono veramente reali e in qualche guisa, non ostante lo sviluppo straordinario della ricchezza, i cittadini sopportano carico sempre più grave.

36. Nè le variazioni del valore della moneta, nè le variazioni dei redditi spiegano sufficientemente gli aumenti che si sono verificati da mezzo secolo in qua. I bilanci della Francia, dell'Inghilterra, della Russia aumentano da un anno all'altro di diecine, qualche volta di centinaia di milioni. Ora questi aumenti sono reali: in quanto niuna delle condizioni limitative indicate innanzi ha importanza, o ne ha assai trascurabile *. Che cosa determina dunque questi accrescimenti che sono cause di inquietudini vive, che rompono spesso l'equilibrio dei bilanci meglio ordinati? Gli aumenti avvenuti durante il secolo XIX, e sopra tutto nella seconda metà, sono reali e derivano principalmente:

a) dall'*aumento continuo e incessante delle spese militari*. Le cifre raccolte e pubblicate con tanta cura da de Bloch, nella sua famosa opera, che provocò l'iniziativa dello Czar in favore della pace, sono veramente preoccupanti. In cinquanta anni le spese militari sono cresciute dovunque con una rapidità quasi fantastica: e l'accrescimento è stato egualmente rapido nei paesi repubblicani come nei paesi monarchici. Nei paesi più liberi, anzi, in Inghilterra, in Svizzera, in Svezia, ecc. la progressione ha assunto forme che non si trovano nè meno nei paesi a regime assoluto. In passato si faceano molte più guerre: ma si spendeva molto meno, a cominciare dalle armi fino all'equipaggiamento dei soldati. Un pezzo di ferro sopra un'asta di legno era una lancia: le armi e gli strumenti di

* Anche nei paesi dove la ricchezza è maggiormente cresciuta, le spese pubbliche sono negli ultimi anni aumentate anche di più. Secondo Bullock: *loc. cit.* negli Stati Uniti vi è stato il seguente accrescimento in dieci anni:

	1890	1908	Aumento
Ricchezza	65.037.000.000	94,000.000.000	44 %
Spese	297.736.000	487.713.000	63.0 %
Ricchezza per abitante	1.036	1.232	109. %
Spese per abitante	4.75	6.39	34.5 %

guerra erano generalmente semplici. Le armi moderne sono quasi sempre costosissime: un grande cannone di acciajo costa spesso più che l'armamento di un grosso stuolo di soldati antichi. La più grande flotta militare di Atene costò forse meno di una sola nave da battaglia moderna. E poi, fino alle grandi guerre napoleoniche, gli eserciti permanenti quasi non esistevano. Le armi erano il mestiere di una minoranza: l'educazione militare d'altronde si facea più facilmente. Dunque le spese erano poche in rapporto alla loro continuità; si guerreggiava di più ma si spendeva di meno; mentre ora è la pace stessa che costa ai grandi stati ogni anno quanto non costò la più grande guerra dell'antichità. La guerra europea del 1914-1918 rassomiglia piuttosto a un cataclisma sociale. Ha sconvolta tutta l'Europa, deprimendone per lungo tempo tutte le condizioni della esistenza.

b) *dai grandi lavori pubblici*. È proprio da mezzo secolo che l'impiego del vapore e dell'elettricità, come forze motrici; l'introduzione su vasta scala del telegrafo elettrico, hanno determinato spese pubbliche ingenti. Il mondo non avea esempio di una trasformazione che anche lontanamente si potesse rassomigliare a quella ch'è avvenuta. Così, non ostante l'enorme sviluppo della ricchezza in alcuni paesi, il prezzo del capitale si mantiene ancor alto per gli investimenti continui in lavori pubblici, oltre che per gli investimenti industriali, i quali tendono a prendere forme sempre più svariate. In molti paesi lo Stato ha costruito per suo conto oltre le strade pubbliche, che in generale al principio del secolo XIX erano quasi dovunque scarsissime, anche diecine di migliaia di chilometri di ferrovia e dovunque diecine o centinaia di migliaia di chilometri di telegrafi elettrici;

c) dall'*aumento dei debiti pubblici*. È vero che i debiti si fanno perchè si devono fare le spese; ma è anche vero il contrario, cioè che molte spese non si potrebbero fare se non vi fossero i debiti pubblici. E di quanto son cresciuti i debiti degli stati! Il 23 settembre 1800 il capitale nominale del debito francese era di 713,6 milioni (secondo de Foville); nel 1891 era già di 30,170 milioni (secondo Pelletan); nel 1914 era valutato 32,455 milioni. In Italia gl'interessi dei debiti in-

scritti al momento dell'unificazione erano di 111 milioni; gl'interessi pagati nel 1913-1914 sono stati 540 milioni. Queste sono le cifre anteriori alla guerra: ma, dopo la guerra, le cifre del debito si sono triplicate o quadruplicate in quasi tutti i paesi belligeranti di Europa.

Non vi è quasi alcun paese dove non si sia ricorso in misura larga, spesso troppo larga, ai debiti pubblici. Parea che tra i grandi stati di Europa solo l'Inghilterra rappresentasse una fortunata eccezione; poichè godeva di condizioni naturali straordinariamente favorevoli e poteva senza sforzo destinare una parte delle sue entrate a estinguere i vecchi debiti piuttosto che ad accenderne nuovi. Ma ora anche essa, a causa della guerra, ha un debito enorme, il più grande anzi d'Europa;

d) dallo *sviluppo di tutte le forme di prevenzione sociale* per cui l'azione economica dello stato è cresciuta. L'azione dello Stato era diretta nel passato a reprimere le forme più gravi dei mali della società piuttosto che a prevenire: non solo ora le condizioni della società sono mutate, ma lo sviluppo stesso della conoscenza induce a seguire una via opposta. Quando l'azione si limitava a curare il male o ad attenuarlo, si poteva bene ricorrere alla iniziativa privata; gli ospedali, le opere di pietà, i ricoveri fatti per curare o attenuare mali che colpiscono gli occhi e l'anima poteano sorgere per iniziativa di privati. Ma l'azione dei privati non è richiamata d'ordinario da alcuna forma di prevenzione. Così le misure igieniche o sanitarie dirette a prevenire i mali, non possono essere prese che dallo Stato e dagli enti collettivi minori. La prevenzione come un fatto generale e volontario richiede troppo sviluppo della cultura e della morale, perchè possa mai avverarsi del tutto;

e) dalla *partecipazione sempre crescente delle classi popolari alla vita pubblica*, per cui il governo e gli enti locali hanno dovuto assumere servizi che non erano prima creduti di utilità generale o che, in ogni modo, venivano negletti. È vero che l'aumento delle pubbliche spese è avvenuto anche, e qualche volta più nei governi assoluti che nei liberi; ma è innegabile che questi ultimi abbian dato assai spesso l'aire. Un governo nazionale, dicea nel 1832 de Rémusat, alla Camera francese,

non è spesso economico *. Si è visto assai di frequente il potere assoluto costar poco ai popoli, e per mantenersi ridurre le imposte e trascurare l'interesse pubblico. Poichè ora il controllo è assai più largo che in passato non fosse e le spese dei sovrani sono distinte da quelle pubbliche, e nei bilanci figurano dovunque nettamente divise, l'imposta non è considerata come una perdita: e le spese sono per la maggior parte veramente spese pubbliche, nel senso che son fatte nell'interesse del pubblico. I governi costituzionali, che sono succeduti alle vecchie forme autoritarie, non permettono più di considerare l'amministrazione come un nemico, l'imposta come un flagello, il danaro che si dà allo Stato come danaro perduto. Oramai è assai difficile che si possa fare una distinzione netta tra governo e paese: e se qualche volta si esalta l'uno contro l'altro, è trascurando del tutto gli elementi di giudizio, che questa differenza si stabilisce. In ogni modo non si può negare che le classi popolari, partecipando in più larga misura al governo, impongano spese di cui non era prima esempio o ch' erano limitatissime: spese per la istruzione obbligatoria e la cultura popolare, spese di igiene e di previdenza sociale, assicurazioni obbligatorie ecc. che prima non esistevano nè meno. La estensione del principio sociale nella politica degli stati moderni non è ultima causa dell'accrescimento grandissimo delle spese. E perciò che si verifica un fatto che altrimenti sarebbe stato impossibile; l'individualismo tende spesso al cesarismo, credendo nella pratica che solo in tal guisa possano i principi di libertà avere largo svolgimento e i poteri dello Stato ridursi.

Sono dunque tutte queste cause, principalmente sono queste

* L. Say: *op. cit.* vol. II. pag. 83. « On a vu souvent, dicea de Rémusat, le pouvoir absolu coûter peu en argent aux peuples. S'il n' a pas la manie des conquêtes, il est difficile que ses fantaisies minent une nation. Pour se maintenir, il réduit les impôts et néglige les intérêts publiques... » Ciò spesso era vero: ma è vero del pari che le democrazie sono spesso assai dissipatrici. L'avversione dei governi assoluti all' aumento di imposte fu bene intesa da Scialoja: *I bilanci del Regno di Napoli e degli Stati Sardi*, Torino, 1858, pag. 51-52.

condizioni nuove, che hanno determinato da un secolo a questa parte un accrescimento reale delle spese pubbliche *.

VI.

La comparazione in materia finanziaria

37. I principi di logica statistica relativi alla comparazione vanno applicati con molto rigore in materia finanziaria. Il dimenticarli troppo spesso non è causa ultima dei frequentissimi errori in cui si cade dagli scrittori politici e sopra tutto nelle camere legislative. Gl' impressionanti confronti che vengono fatti in ogni occasione sono spesso fantastici e le cifre di cui si abusa non esprimono nè meno un'approssimazione. Quante volte si è detto che in Inghilterra lo Stato non invadeva il campo dell'attività dei privati e si è affermato così basandosi sulle spese dello Stato; bastava vedere le spese degli enti locali per intendere come la funzione collettiva era esercitata più largamente da essi: ma in fondo il fenomeno non si presentava assai diversamente nel suo contenuto da altri paesi.

La comparabilità dei dati, il quarto dei canoni di logica statistica di Quetelet, è troppo spesso violato in materia finanziaria; sopra tutto dagli uomini politici. Occorre quindi mettere in guardia contro l'abuso della comparazione, i dati che si confrontano, essendo spesso ottenuti con metodo non uniforme, per diversità di ordinamento legislativo, per diversità di condizioni e situazione. Non si possono in regola generale comparare che termini omogenei e uniformi. O che si tratti di comparare dati relativi a luoghi diversi nella stessa unità di tempo o per una successione di tempi identici, occorre che vi sia tra

* Sull'aumento dei bilanci moderni cfr. oltre gli scrittori citati, Leroy Beaulieu: *Traité* vol. II. cap. VI; Geffcken: *Le spese di Stato pubbliche* nella B. d. E. serie III, vol. IV; Sitta: *L' aumento progressivo delle spese pubbliche*, Ferrara, 1893; *Correspondançe relating to the budgets of various contries*, London (a cura del *Cobden Club*) 1877; Graziani: *L' aumento progressivo delle spese pubbliche*, Modena, 1877; A. Wagner: *Finanz.*, Conigliani: *L'aumento apparente delle spese pubbliche ecc.* Milano, 1890, ecc.

i dati che si confrontano omogeneità intrinseca (*qualità, misura*) ed estrinseca (*luogo, tempo*). Occorre inoltre, perchè i dati abbiano il loro giusto valore, che sia tenuto conto di tutte le cause di variazione. Tutta una serie di errori sarebbe evitata seguendo i giusti dettami della logica e della statistica. La comparazione o che sia fatta da oggetto a oggetto, o da tempo a tempo, o da luogo a luogo, deve esser sempre eseguita con grandi cautele: e tener conto delle variazioni determinate dalle leggi o dalle condizioni particolari di ciascun paese.

38. Occorre prima di tutto che *i dati siano ottenuti con lo stesso mezzo*. Così non si può comparare il bilancio italiano al bilancio inglese, senza tener conto che il primo è di competenza, il secondo di cassa. Del pari, in una statistica internazionale si peccherebbe di metodo se per un paese si prendessero in esame i bilanci di previsione e per un altro i bilanci consuntivi; o se si comparasse un bilancio antico, in cui mancano generalmente le spese di riscossione e di amministrazione delle imposte, a un bilancio moderno in cui invece figurano.

Occorre inoltre che *i dati esprimano lo stesso fenomeno*. Chi voglia, per esempio; calcolare quanta parte di ricchezza i cittadini di un paese diano per l'appagamento di bisogni di ordine collettivo, non può confrontare i bilanci di uno Stato a quelli di un altro. È appunto partendo da questo errore che si è detto sempre con esagerazione evidentissima che in Inghilterra lo Stato lasci più libere le iniziative individuali che altrove: basta osservare le spese degli enti locali per vedere come (caso del tutto unico) questi ultimi spendano presso a poco quanto lo Stato. Poichè al contribuente importa spesso assai poco pagare allo Stato o agli enti locali, bisogna tener conto di tutti i sacrifizi che sopporta per gli uni e per l'altro quando veramente si voglia vedere l'onere che sopporta.

Che *si devono confrontare dati quanto più è possibile uniformi e omogenei* è evidente: bisogna anche confrontare i dati in tal guisa che le *cause di variazione* siano precisamente indicate. Così, per esempio, la comparazione del bilancio di uno Stato federale a quello di uno Stato unitario è assurda *; del pari è

* Per esempio le spese federali negli Stati Uniti, secondo il censimento del 1890 erano: Governo federale milioni di dollari 352.2, stati, territori e

assurda, se non fatta con le debite cautele, la comparazione del bilancio di uno Stato in cui siano molte spese di gestione e di amministrazione per grandi servizi pubblici o per industrie, a quella di uno Stato che non abbia se non pochi servizi di carattere industriale. Così, per esempio, nel bilancio prussiano di previsione figurava, come spese di esercizio di amministrazione e di percezione di tutti i rami di entrata, qualche miliardo: basta osservare che la Prussia esercitava per suo conto il più grande demanio fondiario e industriale di Europa, che esercitava direttamente una grandissima rete ferroviaria e miniere, saline, foreste ecc. per intendere come in niun modo il bilancio prussiano poteva compararsi al bilancio inglese, o italiano, o francese, se prima non si teneva conto della diversità di situazione e delle cause di variazione particolari in ciascun bilancio. Del pari, confrontando le spese della Francia a quelle di altri paesi, bisogna per esempio tener conto che prima il bilancio della repubblica era unito a quello dell'Algeria ora è diviso. Quando si osserva lo svolgersi di una imposta, occorre non dare alcun giudizio prima di conoscere le cause di variazione. Per esempio: il maggiore rendimento di una imposta può dipendere da maggiore sviluppo di ricchezza. Ma può dipendere anche da altre cause, per cui la ricchezza dei cittadini, non crescendo o anche diminuendo, l'imposta rende di più: così per esempio le leggi che aumentano il tasso della imposta.

39. Occorre infine che *i dati siano adeguati all'importanza del fatto che si vuol dimostrare*. Per vedere qual peso sopportino i contribuenti di un paese in confronto di quelli di un altro è, per esempio, procedimento troppo semplice e sommario dividere la cifra delle entrate dello Stato per il numero degli abitanti. Prima di tutto bisogna vedere la natura delle entrate: altra cosa sono le entrate demaniali, altra quelle per servizi pubblici, altra le tasse, altra le imposte.

distretto di Columbia 77.1, contee 114.5, municipalità 232.9, scuole pubbliche 139: in totale 915 milioni di dollari. Le spese federali sono dunque poco più che la terza parte. Cfr. *Abstract of the eleventh census of U. S.*, pag. 190.

Ma anche quando si siano separate le une entrate dalle altre, la comparazione è difficile. Importa poco infatti, per misurare il peso delle imposte, sapere quanto dia ciascun contribuente in paesi diversi o in tempi differenti nello stesso paese; ciò che importa sapere è quanto dia in proporzione delle sue sostanze. Quale è la parte di reddito che ciascun contribuente deve dare allo Stato e agli enti locali? Rispondere a una di queste domande implica una serie di procedimenti statistici estremamente complessi: e sono appunto le persone troppo semplici e ignare che rispondono o credono rispondere con maggiore facilità. Vedere, per esempio, quanto un paese spenda per scopi di istruzione, non si può confrontando semplicemente i bilanci di uno Stato a quelli di un altro: in Francia le spese per la istruzione elementare, le più grandi di tutte quelle per la istruzione, sono a carico dei comuni. Infine, chi voglia dimostrare quanto per scopi militari spenda un paese in confronto di altri, non può prendere un sol bilancio militare e paragonarlo ad altri, ma deve prenderli tutti. Così, per esempio, è procedimento assurdo (e quante volte usato!) paragonare le spese per il ministero della guerra in Francia, in Inghilterra, in Italia, in Svizzera. In Francia si spende molto per la guerra, ma vi sono anche molte spese per la marina militare e così, in proporzioni minori, in Italia; viceversa l'Inghilterra, paese insulare, fino a pochi anni or sono ha speso poco per l'esercito; ma ha concentrato i suoi sforzi nella marina militare. In Svizzera le spese per l'esercito sono tutto, la Svizzera che non ha mare, non potendo avere una flotta. Dunque per sapere le *spese militari*, bisogna confrontare così quelle per la guerra, come quelle per la marina e riunire i due bilanci. Ma non basta. Bisogna vedere che cosa contengano i bilanci prima di confrontarli. Ora il bilancio del Ministero della guerra in Italia è lungi dall'esprimere soltanto spese di carattere militare. Oltre la massa enorme delle pensioni militari, che in altri paesi non figurano nel bilancio della guerra, figura la spesa rilevantissima per i carabinieri reali, che rappresentano in realtà spese di pubblica sicurezza, che in qualche Stato sono a carico del Ministero dell'Interno

o non figurano affatto nel bilancio dello Stato, essendo a carico degli enti locali.

Così dunque la comparazione deve esser fatta sempre con grande circospezione e circondata di tutte le cautele, senza di cui perde ogni importanza scientifica e serve solo a impressionare le camere legislative o a sbalordire il pubblico, non meno avido d' impressioni, che legge le note di varietà dei giornali politici *.

VII.

La misura delle variazioni di valore della moneta e il calcolo della ricchezza delle nazioni.

40. La conoscenza dei procedimenti più in uso nella statistica è singolarmente giovevole alla disciplina finanziaria; anzi poche discipline ne usano più di essa largamente. Nondimeno non è di tali procedimenti in generale, che sono meglio studiati dalla logica e dalla metodologia statistica, la quale è anch'essa una parte della logica, che noi ci occuperemo.

Qui interessa soltanto accennare a due procedimenti statistici quasi peculiari degli studi di finanza, a cui appunto i finanzieri più largamente ricorrono per le esigenze della comparazione; e riguardano due misure: la misura del valore della moneta, la misura della ricchezza privata di ciascun paese. Importa poter conoscere le variazioni di valore della moneta per poter indagare quali effetti abbiano sugli impegni che lo Stato ha a lunga scadenza; su tutti i pagamenti e gli acquisti che esso, per mezzo dei suoi organi, è costretto a fare. Importa poter conoscere la ricchezza privata degli abitanti di ciascun paese per proporzionare ad essa le imposte, per indicare almeno approssimativamente quale onere

* Sulle norme della comparazione si confrontino in generale i manuali di statistica sopra tutto quelli di Colajanni, A. L. Bowley, Bertillon, G. von Mayr etc. e Morpurgo: *La Finanza*, Firenze, 1877, pag. XV e seg.; Riecke: *Die internationale Finanz. Statistik.* Stuttgart. 1876.

i cittadini sopportino, e in generale per dirigere con sicure vedute tutta la politica finanziaria.

I. La misura delle variazioni di valore della moneta.

41. Tra le diverse unità di cui l'uomo si è servito e si serve per misurare i fenomeni dell'ambiente, nessuna è stata sempre ed è tuttavia più mal sicura e più incerta della unità o delle unità monetarie, cioè delle comuni misure del valore, adottate nel passato e nel presente.

Quando noi sappiamo quale sia il rapporto fra la yarda e il metro, importa assai poco che la distanza fra una città e l'altra sia espressa in base all'una o all'altra unità di misura. Noi possiamo sempre, senza nessuna difficoltà, ridurre a yarde il numero di metri e viceversa. Anche quando si tratta di luoghi e di cose assai lontani il calcolo non incontra quasi difficoltà alcuna. Basta sapere il rapporto fra il miglio romano e il chilometro, e aver notizia di quante miglia romane era il circuito della città di Roma, per poter ridurre a chilometri, e senza difficoltà alcuna, la lunghezza del circuito stesso.

Quando invece noi sappiamo quanti *denarii* di argento o quanti *sestertii* di rame riceveva un operaio alla fine del regno di Nerone, e sappiamo che il *denarius sestertius* conteneva 27,29 grammi di rame, non abbiamo ancora saputo nulla. A che cosa può servirci il conoscere con precisione quanto valga ora un gramma di argento o un gramma di rame? E può questa sola nozione, il sapere cioè quale potere di acquisizione abbiano ora un gramma di argento e di rame illuminarci menomamente sulle condizioni del lavoro in quel tempo lontano?

Certo non vi è, nè può esservi, nessuna unità di misura assolutamente invariabile. Lo stesso metro di platino e d'iridio, fuso con tanta fatica e con tanta spesa e conservato nel Conservatorio di arti e mestieri di Parigi, per servire come misura tipo ai paesi che hanno adottato il sistema metrico, cambia ogni giorno di lunghezza, secondo i gradi di temperatura. Che importa! Noi sappiamo quale sia il coefficiente di dilatazione, e possiamo senza difficoltà calcolare le singole

variazioni. Il litro di acqua distillata, che ci serve di unità di misura per il peso, ha in realtà un peso assai mutevole, secondo ogni grado di latitudine od ogni metro di altezza. Ma noi conosciamo le leggi di queste variazioni e possiamo misurarle. Ma le variazioni di valore di un gramma d'argento o di un gramma di oro sono di gran lunga più difficili a misurare, tanto più quando si tratta di epoche lontane.

Il prezzo non essendo altra cosa che l'espressione numerica di un rapporto esistente a un dato momento tra il valore della moneta e quello degli altri oggetti, ne viene che non si può affermare niente di sicuro in quanto al mercato reale di questi due variabili. Il valore assoluto dei metalli è, e sarà forse sempre, una incognita, che noi non conosceremo mai bene, e per cui dovremo contentarci di relative approssimazioni. Anche le induzioni che sembrano più sicure sono spesso nella loro essenza fallaci. Vi sono tanti fattori di cui bisogna tener conto, che i calcoli migliori e più attendibili restano e devono restare niente altro che ipotesi solo in parte comprovate.

Anche le ipotesi più semplici sono quindi assai poco sicure. Senza dubbio a un rialzo generale dei prezzi corrisponde o una diminuzione della quantità del medio circolante, o una diminuzione sensibile nella produzione generale. Ma se l'economista può, per comodità di ricerca, adattare l'ipotesi al ragionamento, la realtà gli sfugge. È solo in certi periodi della storia che noi vediamo prodursi oscillazioni brusche: d'ordinario i movimenti sono quasi impercettibili. Come il consumo dei metalli preziosi è solo parziale ed è lentissimo, ne viene che la quantità di metallo, che il mondo possiede, aumenta insensibilmente ogni giorno. Qualche volta avviene che le nuove correnti mostrano di voler bruscamente alterare il livello della superficie totale; ma l'equilibrio si ristabilisce subito. Nella società in cui viviamo è assai difficile che vi possa essere aumento o diminuzione generale di tutti i prezzi: vi sono prezzi che salgono e prezzi che scendono, vi sono prezzi che oscillano bruscamente e prezzi che sembrano mantenersi durevolmente. L'economista non può concepire il

mercato economico come il sistema planetare, ove ogni astro percorre sempre lo stesso spazio nello stesso tempo.

Come i bisogni umani sono infiniti e mutevoli, ne avviene che, fatta eccezione per alcuni generi di prima necessità, il consumo di tutti gli altri è soggetto a mutamenti continui: or la domanda e l'offerta di ciascuno agiscono necessariamente sulla formazione del prezzo, anche in non diretta dipendenza dalla quantità di numerario di cui la società dispone. Inoltre, anche senza che lo *stock* monetario di una nazione venga ad accrescersi, vi può essere diminuzione generale dei prezzi, quando la produzione pel più gran numero delle merci venga ad aumentare e con essa il consumo si sviluppi rapidamente. È cosa che vedremo chiaramente in seguito, studiando l'influenza dei nuovi processi industriali e dello sviluppo dei mezzi di trasporto sulla formazione dei prezzi. Ogni variazione del valore della moneta può coincidere con situazioni assai differenti: 1 la quantità del numerario e la quantità delle merci scambiate sono rimaste invariate; 2 è diminuita la cifra degli scambi ed è diminuita, nella identica proporzione, la quantità del medio circolante; 3 è aumentata la quantità del numerario ed è aumentata in proporzione identica quella dei prodotti scambiati.

Nella realtà le cose non avvengono però con la stessa semplicità. Se anche quell'astrazione economica che noi chiamiamo livello dei prezzi trova un riscontro pratico, i prezzi non si muovono già, come eserciti in marcia, in lunghe file simmetriche. Mutevoli come il bisogno, variabili come il desiderio, si assoggettano spesso mal volentieri alla disciplina del calcolo e sfuggono non di rado alle più sapienti previsioni. Inoltre, nelle società nostre la quantità dei metalli preziosi che ogni singola nazione possiede non esercita sui prezzi l'influenza che esercitava per il passato, quando ogni transazione commerciale si chiudeva d'ordinario con il pagamento in ispecie metalliche. Non solo fra mercati esteri, ma sullo stesso mercato interno, nei paesi più progrediti, le transazioni si fanno ogni giorno più senza metter mano alla borsa. Oltre tutti i succedanei della moneta, lo sviluppo immane del credito sotto le forme più varie, agisce direttamente o indiret-

tamente sulla formazione dei prezzi. Anzi è appunto questo sviluppo immane delle forme raffigurative della moneta, che modifica spesso bruscamente il mercato dei prezzi, e che rende ora più che mai vivo il bisogno di trovare un modo di conoscere e misurare con esattezza le variazioni di valore della moneta.

Non sono soltanto gli storici quelli che si preoccupano del problema e cercano di potere in tal modo valutare le condizioni di esistenza delle società che ci han preceduto; ma sono sopra tutto gli statisti e gli uomini di governo, i quali tentano di fare in modo che intere classi sociali, pagate a stipendio fisso, non si veggano ogni giorno soggette a bruschi mutamenti. Anche le posizioni fra creditori e debitori si sente il bisogno di regolare in base agli stessi criteri e di renderle più eque e meno mutevoli. Il problema da oltre un secolo interessa gli economisti e tenta le menti dei ricercatori.

Le variazioni di valore di ogni unità monetaria possono essere intrinseche ed estrinseche. Sono intrinseche quando le cause che fanno variare i prezzi dipendono dalla quantità del numerario circolante, sono estrinseche quando invece si rallegano alle forme di produzione, al sistema di trasporto e di scambi. In ogni caso riescono assai difficili a misurare.

Già nel 1822 Lowe e nel 1834 Scrope tentavano, mediante le variazioni dei prezzi, di calcolare le variazioni di valore della moneta e cercavano di pubblicare a periodi determinati le statistiche di queste variazioni che, secondo il concetto degli autori, sarebbero valse a correggere gli errori risultanti nella pratica dall'impiego del numerario come misura del valore. Anche il sottile Cournot potè concepire in base alle illusioni di coloro che lo precedettero, la speranza di trovare una misura efficace del valore nella sua *moneta di conto*. Questa moneta, invariabile anche col mutare del costo di produzione dei metalli preziosi, modificando a ogni variazione nel loro costo il rapporto della unità ponderabile del metallo, o, più semplicemente, accrescendo la quantità di metallo contenuta nella moneta quando essa venisse a rinvilirsi, e diminuendola viceversa quando accrescesse di valore, pareva dovesse risolvere il problema. Così, alla stessa guisa in cui noi misu-

riamo i coefficienti di dilatazione della nostra unità di lunghezza e li correggiamo, avremmo potuto misurare e correggere le variazioni del valore della moneta. Cournot stesso però non tentò la difficile prova di precisare, diremo così, le condizioni di esistenza della moneta di conto, prova in cui avrebbe dovuto, dinanzi alla complessità del fenomeno, arrestarsi. Menger, il quale ha del resto acutamente riconosciuto il debole fondamento di tali calcoli, che si urtano contro difficoltà pratiche insormontabili, ha nutrito però la speranza di una moneta il cui valore sarebbe invariabile, e quindi al di fuori della legge comune. Secondo l'economista austriaco si può arrivare a questo risultato emettendo tale moneta nelle proporzioni calcolate, in modo da neutralizzare le cause di variazione a grado e a misura che si producono *.

Mancando ogni elemento di calcolo, o per lo meno dovendo calcolare sopra dati che sono tutti variabili, si comprende però come molti economisti siano arrivati a ritenere questo problema insolubile.

II. Metodi adoperati per misurare il valore della moneta.

42. I metodi adoperati a questo scopo sono molteplici.

Il più antico metodo è quello che Quesnay adoperò, che Adamo Smith consigliò con fiducia: il metodo cui ricorsero Ci-

* Cfr. Messedaglia: *La moneta e il sistema monetario in generale*, Roma, 1872, pag. 8; Robert Barclay: *The Silver question and the Gold question*, 2. ediz. London, 1886, pag. 46; C. Balfour Phipson: *The redemption, of Labour, or free Labour upon free Land.* London, 1889, vol. I, pag. 260-261; A. Philip: *The function of Labour in the Production of Wealth* Edinburg, 1890, pag. 54; Jamieson Robert: *Political Economy*, London, 1889, pag. 148-153 e 262-291; Joseph Lowe: *The present state of England*, 2. ediz., London, 1823: Poulett Scrope: *Principles of Political Economy*, London 1833 e *Political Economy for plain people*, London 1873; A. Cournot: *Recherches sur les principes mathématiques de la théorie des richesses*, cap. II. Cfr. L. Walras; *Eléments d'économie politique pure*, 2. ediz. Losanna, 1899, 39. lezione, L. Menger nell'*Handwörterbuch des Staatswissenschaften*, vol. III. parola: *Géld.* pag. 739 e seg., e l' articolo *La monnaie mesure de la valeur* nella R. d. E. P. di febbraio 1892: Nitti: *La misura delle variazioni di valore della moneta* in R. S. 1895.

brario, J. B. Say, Garnier e tanti altri *. Consiste nel prendere come termine di paragone *il grano*: vedere con una stessa quantità di metalli preziosi quanto grano si potea acquistare in periodi differenti. Il grano è un alimento di prima necessità: è il vegetale che contiene più azoto assimilabile e forma, per così dire, una transizione fra il regno animale e il regno vegetale, donde il nome di carne vegetale dato al glutine. Rispondendo quindi a un bisogno permanente della specie umana, il frumento ha subìto nel prezzo variazioni minori di quelle che han subìto in generale le altri merci, mutevoli come i bisogni meno essenziali della vita. In mancanza di altri procedimenti più sicuri è quindi logico che si sia ricorso al grano, per misurare le oscillazioni di valore dei metalli preziosi durante il passato. Ma è un metodo troppo semplice. Prima di tutto perchè il prezzo del grano non ha avuto in passato il carattere di relativa stabilità che tende ora ad avere, essendo da prima quasi affatto locale, e poi perchè nell'alimentazione umana il grano oggidì ha nella nostra civiltà una importanza sempre minore. Nel bilancio del maggior numero delle famiglie ora, il pane non assorbe che una parte minima della spesa totale. Solo in difetto di meglio si può ricorrere a un metodo così primitivo. Del pari adottare una sola merce quale che sia la sua importanza, ora che il consumo è così vario, è assurdo. Così, abbandonati questi sistemi troppo semplici, i procedimenti, di cui gli economisti si sono avvalsi finora, possono ridursi a tre tipi fondamentali; 1 il sistema così detto degli *index numbers*, tanto nella sua forma semplice e primitiva delle medie aritmetiche, come nella forma più moderna e migliore delle medie graduate; 2 il sistema che prende a base dei suoi calcoli i prezzi delle merci importate ed esportate; 3 il sistema dei così detti bilanci familiari, che dalle variazioni sopravvenute in epoche diverse, in un regime di vita identico nelle spese di una famiglia, indaga le modificazioni del livello generale dei prezzi.

* Cfr. Nitti: *loc. cit.*; De Foville in E. F. 18 giugno 1894; T. Rogers: *History of agriculture and prices in England* tom. 1 pagina 245; Faraglia: *Storia dei prezzi in Napoli*, Napoli, 1878, pagina 211, ecc.

Gli *index numbers* sono forse, non ostante l'apparente difficoltà, il mezzo più semplice (anzi, si può dire in qualche caso il mezzo troppo semplice) per indagare le fluttuazioni del livello generale dei prezzi. Gli *index numbers* si formano nel modo seguente; si prendono per una serie di anni, i prezzi di un certo numero di merci riputate le più importanti, e al prezzo di ciascuna merce si attribuisce la cifra 100 per l'anno di partenza (*datum line*). Le variazioni degli anni successivi si esprimono mediante il rapporto di tanto per cento. Si è introdotta più tardi l'abitudine di riunire in una sola cifra i vari numeri indici di ciascun anno e di sommarli. Il totale così ottenuto (*total index numbers*) serve a far conoscere lo stato dei prezzi di ciascun anno. Questo procedimento, più o meno corretto, è stato usato da numerosissimi economisti, diffuso dal giornale *The Economist*, da Sauerbeck nella *Statist.*, da Sötbeer. Si comprende come più grande è il numero delle merci su cui si calcola, e maggiore è la probabilità di un'approssimazione più attendibile. Così, per esempio, *The Economist* ha calcolato su 22 merci, Sauerbeck su 45, Sötbeer su 114 merci, Denis su 28 *.

Senza dubbio, volendo contentarci di approssimazioni relative, il metodo dei numeri indici ha molti vantaggi: esso ci mette in grado di seguire un movimento di prezzi ineguale, molteplice e variabile. Quando le oscillazioni del prezzo di ogni merce sono segnate con variazioni al di sopra o al di sotto della cifra 100, presa come punto di partenza, quando tutte queste cifre sono sommate insieme, si riveste di un'apparenza

* La bibliografia in Nitti: *loc. cit.* L'*Economist* ha come punto di partenza (*datum line*) il periodo 1847-1850; Sötbeer 1847-1850; Sauerbeck 1867-1877, ecc. Secondo Sauerbeck, prendendo come punto di partenza il periodo 1867-77 (— 100) e calcolando su 45 merci si ha:

1873 . .	111 (massimo)	1893 . .	68
1878 . .	87	1898 . .	64
1883 . .	82	1900 . .	75
1888 . .	70	1902 . .	69

I dati del Board of Trade inglese ragguagliando a 100 il periodo 1901-1905 danno per il 1914 la cifra di 120 e successivamente 147.9 per il 1915, 191.9 per il 1916, 250 per il 1917, 277 per il 1918. Ma per tutti i paesi il maggiore aumento è avvenuto dopo la guerra.

concreta quell'astrazione che noi chiamiamo livello generale dei prezzi.

Procedimento anche migliore per l'uso dei numeri indici è quello di Palgrave *, per cui alle medie aritmetiche semplici si sostituiscono medie ponderate. Dare la stessa importanza al grano, alla carne, alla lana, al burro, al riso, al thè, al caffè, all'alcool ecc. è ridicolo: è una specie di unione forzata, di suffragio universale applicato alle merci. Così il procedimento è stato corretto dando a ciascuna merce la sua importanza relativa: il voto multiplo si è sostituito al suffragio universale. Nei numeri indici dello statistico inglese ciascun prezzo riceve un coefficiente. L'influenza dei vari prezzi è dunque proporzionata al movimento di affari più o meno considerevole di cui ciascuna merce è oggetto. Dopo aver eliminato tre menzioni per il cotone, Inglis Palgrave calcola gli altri 19 articoli dell'*Economist* in quantità e in valore venale, aggiungendo alla importazione la produzione indigena approssimativa. Senza alcun dubbio i numeri indici, fatti in base alle medie graduali, sono di gran lunga preferibili a quelli che si basano su semplici medie aritmetiche, poichè presentano, se non una grande precisione (le ragioni per cui non possono presentarla le abbiamo già viste), almeno una sicurezza relativa assai maggiore. Disgraziatamente la loro compilazione non è della stessa facilità, nè forse lo sarà ancora per molto tempo.

Il *total index numbers*, comunque ottenuto, ha il vantaggio di metterci in grado di giudicare sommariamente i perturbamenti che si producono in quell'astrazione che noi chiamiamo livello generale dei prezzi. Ma i prezzi non dipendono già soltanto dalla quantità dei metalli preziosi; vi sono ben altre cause che agiscono direttamente o indirettamente e che ne modificano la formazione. Tali cause hanno qualche volta carattere permanente, come le variazioni nel costo di produzione e nel costo di trasporto dei prodotti, e qualche volta hanno

* Palgrave: *Third Report on Depression of Trade*, London, 1886, appendix. B. Cfr. Edgeworth: *Memoranda on the best methods of ascertaining and measuring variations in ths value of the monetary standard* — Report of the *British Association* etc. for. 1887, 1880, 1887 e articolo in D. of P. E.

invece soltanto carattere accidentale e temporaneo, come l'acceleramento degli affari, la loro grande espansione nei periodi prosperi, il loro ristagno o il loro decadere nei periodi di crisi commerciale. Vi può essere quindi rialzo o ribasso anche generale dei prezzi, senza che vi sia punto riduzione o accrescimento di valore dello stesso metallo.

Inoltre vi è grande differenza fra i prezzi all'ingrosso e i prezzi al minuto: e i numeri indici non esprimono approssimativamente che il movimento di una sola serie di essi *.

Perchè i numeri indici dei prezzi all' ingrosso rispondano al loro scopo, è necessario che essi siano compilati sopra un largo numero di merci, che noi crediamo debba essere superiore a trenta, ma che non può in ogni caso essere inferiore; e che il sistema delle medie aritmetiche semplici sia, per quanto è possibile, sostituito da quello delle medie aritmetiche graduate, ottenute aggiungendo alla produzione indigena approssimativa l'ammontare delle importazioni. Nessuno dei numeri indici compilati finora corrisponde alla precisione che sarebbe desiderabile: nessuno forse corrisponderà fino a quando la statistica dei prezzi, ora ancora quasi dovunque embrionale, non sarà fatta su basi diverse delle attuali.

43. Oltre questo procedimento dei *numeri indici*, per misurare le variazioni di valore della moneta ve ne sono due altri: lo studio delle variazioni dei *valori doganali* e il metodo monografico. Il primo è relativamente di facile uso, ha importanza e scopi assai limitati; il secondo può, se bene usato, sostituire tutti gli altri metodi e presentare forse una maggiore sicurezza. Ma le difficoltà inerenti alla natura di questo secondo metodo, la poca probabilità di usarlo con assoluta esattezza, rendono un così utile strumento di ricerca assai periglioso e difficile.

Fu nel 1858, quando Levasseur pubblicò il suo libro sulla

* De Foville: *Prix* nel *Dictionnaire d' économie politique*; Schwieland in R. d. E. P. 1828; Nitti, *loc. cit.*; Denis: *La dépression économique et l'histoire des prix.* Bruxelles, 1895, pag. 135, ecc.

questione dell'oro *, che il calcolo dei valori doganali venne forse per le prime volte applicato allo studio delle variazioni del valore della moneta. In quel tempo le statistiche doganali francesi davano due valutazioni delle importazioni e delle esportazioni: basate, la prima, sui valori ufficiali determinati nel 1827, la seconda sui valori attuali fissati annualmente, dopo il 1848, dalla Commissione dei valori doganali. Dal confronto fra queste due valutazioni veniva fuori quindi il rialzo o il ribasso dei prezzi di ciascun anno in rapporto ai prezzi del 1827. Il metodo ha avuto fortuna ed è stato usato più tardi anche da statistici eminenti.

Senza dubbio, facendo astrazione da ogni cambio all'interno, e non tenendo conto che dal commercio internazionale si può facilmente, in base ai prezzi d'importazione e di esportazione, misurare esattamente il rialzo o il ribasso dei prezzi da un'epoca all' altra. Ma il semplice fatto di non tener conto della massa enorme delle transazioni che avvengono all'interno, le quali sono dovunque di gran lunga superiori a quelle che avvengono con l' estero, toglie a questo metodo gran parte della sua importanza e ne riduce di molto la utilità pratica. Nondimeno la facilità stessa di usarlo ha indotto molti statistici a ricorrervi spesso: ognuno però ha creduto di modificarlo in certa guisa, per renderlo migliore; così che è stato diversamente adoperato da statistici e da finanzieri.

Però bisogna dire che questo metodo, che pure può essere qualche volta adoperato con vantaggio, non presenta in generale alcuna di quelle garenzie che sono indispensabili. La sua apparente semplicità, diremmo anzi il suo semplicismo, la facilità stessa di ottenere subito risultati che sembrano sicuri, ha potuto per molto tempo farlo adottare. La critica più fugace basta invece a mostrare come non abbia base alcuna di solidità. Se in alcuni casi speciali può essere utilmente usato, se qualche volta conviene anche di esso avvalersi, bisogna però dargli soltanto quel valore che ha e non ricorrere ad esso con fiducia eccessiva.

* Levasseur: *La question de l'or*, Paris, 1858. Cfr. De Foville: articolo *Prix* e Arnaunè: *La monnaie, le crédit et le change*, Paris, 1894, pag. 26, ecc.

Vi è un terzo metodo: quello delle *monografie di famiglia*, utilissimo per confrontare le variazioni del valore della moneta in periodi lontani, metodo che è assai usato dagli storici. Lo hanno adoperato con molto vantaggio, oltre il De Foville, l'abate Hanauer per l'Alsazia, C. Guyot per la Lorena, il visconte d'Avenel per tutta la Francia e, fino a un certo punto, Thorold Rogers per l'Inghilterra *.

Questo metodo consiste nel prendere in esame il bilancio di una famiglia con le parti ineguali che vi rappresentano necessariamente le diverse categorie di spese: nutrimento (pane, carne, bevande ecc.), vestiario, alloggio, riscaldamento. Si ricerca quindi ciò che sarebbe costato, in ciascuna dei due periodi che si confrontano, un regime di vita identico. Il confronto delle medie di questi bilanci familiari, ottenute in tal modo, permette di valutare le variazioni avvenute nel livello generale dei prezzi.

Quando si vogliono indagare le condizioni di esistenza del passato e si ha quindi bisogno di conoscere il valore della moneta in periodi differenti, solo questo metodo può dare risultati efficaci. Per epoche assai lontane è infatti a dirittura impossibile valersi degli *index numbers*, quando anche per l'epoca presente le difficoltà sono sì numerose e sì gravi. Lungi dal poter calcolare sopra i prezzi medi reali, noi dovremmo contentarci di cifre arbitrarie; lungi dal poter avere medie graduate relativamente sicure, noi dovremmo attribuire a ogni merce un valore arbitrario. Il metodo dei bilanci familiari è invece non solamente l'unico che presenti garenzie di sicurezza, ma anche l'unico possibile, quando si tratti di confrontare periodi non molto vicini.

Il visconte d'Avenel, nella sua opera sulla storia dei prezzi in Francia dal 1200 al 1800, come nelle altre sue ricerche, ha voluto seguire anch'egli questo metodo come il più sicuro e il migliore. È facile, egli scrive, quando si possiedono moltissime cifre, confrontare i prezzi della vita di un'epoca deter-

* De Foville: *op. cit.* Hanauer: *Études économiques sur l'Alsace;* Rogers: *op. cit.;* C. Guyot; *Le paysan lovrain;* ecc.

minata. Questo calcolo si fonda su basi assolutamente positive per la massa popolare, il cui consumo è ristretto a un piccolo numero di oggetti di prima necessità; e si fonda anche su dati solidi quando si studiano le classi ricche o agiate, perchè s'introduce nelle loro spese una parte sempre maggiore di oggetti di godimento o di lusso. In tutti questi casi si prende per punto di partenza, a due periodi diversi, una cifra fissa che rappresenta le entrate, e addizionando la somma dei bisogni e dei godimenti ai quali questa cifra risponde, se ne conchiude, se esso ne rappresenta due, tre o quattro volte più, che il potere acquisitivo della moneta era due, tre o quattro volte più elevato a un periodo che a un altro. Si trovano così per la classe ricca, per la classe agiata, per la classe operaia tre poteri della moneta speciali e differenti, di cui ciascuno deve essere ricercato a parte, e che servono di tipi. Per la Francia, partendo dai dati più recenti, il d'Avenel ritiene che si possano dividere i redditi in tre categorie: redditi al di sotto di 2.500 lire per famiglia o per individuo isolato e che rappresentano il 60 % della massa totale; redditi da 2.500 a 7.500 lire e che rappresentano il 30 per %; e infine redditi superiori a 7.500 lire e che rappresentano soltanto il 10 %. Volendo misurare il grado di agiatezza dei francesi contemporanei con quello di cento, di duecento, o di cinquecento anni or sono, non si devono quindi che moltiplicare le suddivisioni nel seno di ciascuna di queste tre categorie. I vari *poteri acquisitivi particolari* della moneta, che si applicano a ciascuna di queste classi e che, riuniti insieme, formano il *potere generale* o *comune* dei metalli preziosi nella proporzione di 60, 30 a 10 %, non sono essi medesimi che le medie della potenza di acquisto delle somme che compongono il bilancio probabile di ciascuna categoria.

Ogni bilancio familiare si divide, naturalmente, in due parti; l'entrata e la spesa. I salari dei lavoratori, gli stipendi degli inservienti e dei piccoli impiegati, il valore di quella parte del prodotto che si ha dai contadini, che dividono col proprietario il prodotto della terra la quale essi coltivano, sono le fonti, d'altronde a bastanza semplici, dell'entrata delle masse popolari. Le spese non sono meno semplici, esse si attengono

d'ordinario all' alimentazione, al vestiario, al riscaldamento e illuminazione e alla casa e, solo in alcune epoche, ad alcune forme di piccolo lusso. Le spese si allargano e si complicano nella classe agiata; diventano numerose, molteplici e estremamente diverse nella classe ricca, ove i bisogni fittizi prendono il sopravvento e fra le spese figurano, in parte notevolissima, le derrate più ricercate, i mobili e i vestiti di lusso; i cavalli, le vetture, i gioielli, i libri, i viaggi e una infinità di altre cose, che variano da epoca a epoca e da luogo a luogo.

I bilanci familiari, come metodo per ricercare le variazioni del valore della moneta tra periodi molto distanti fra loro, presentano sugli altri sistemi vantaggi considerevoli. Mediante essi noi possiamo non solo ottenere una misura relativamente esatta delle variazioni di valore della moneta, ma possiamo, ciò che è più, valutare come queste variazioni agiscano sulle differenti classi sociali, e riesciamo, in base allo stesso metodo, ad estendere il campo delle nostre ricerche anche ad epoche lontane.

Nella compilazione dei bilanci familiari, allo scopo di ricercare le variazioni di valore della moneta, è necessario: 1 fare tanti tipi di bilanci per quanto la forma di distribuzione della ricchezza, nel paese e nel tempo in cui si vive, richiede; 2 studiare da prima la potenza di acquisto della moneta in ciascuna classe di popolazione e solo dopo studiarne la potenza generale comune; 3 attribuire a ciascun bilancio un valore proporzionale alla quantità della popolazione, sottomessa a ciascun regime di vita studiato dai vari bilanci.

Arrivati a questo punto, noi dobbiamo però dichiarare che non esiste nessuna misura delle variazioni di valore della moneta veramente esatta, e che forse il problema è, se non teoricamente, praticamente insolubile. Analisi, medie, sintesi non hanno che valore assai scarso di relativa approssimazione. Quando noi sappiamo i prezzi di ciascun articolo in epoche e in luoghi determinati, noi possiamo al più determinare ciò che costerà in più o in meno ciascuna *quantità* o la vita di una famiglia. È un errore il credere all'esistenza di una va-

riazione esattamente misurabile nel prezzo della totalità dei beni sopra mercati diversi e in periodi diversi, poichè non esiste nessuna misura delle variazioni estrinseche della moneta. Le variazioni dei prezzi sono assai difficilmente uniformi sia in grado, sia in direzione, ogni spiegazione che si tenta di dare non risponde quindi assai spesso alla realtà. Dire se ogni variazione dei prezzi si debba attribuire al valore intrinseco della moneta o a quello di date merci, o, come spesso accade, a tutte due, non si può con i metodi usati, i quali, come bene dice Menger, danno spesso una mediocre probabilità e spesso non danno niente *. A base dei metodi in uso, ha scritto Menger, si trova una confusione di problemi; i loro calcoli sono di un interesse incontestabile per determinare, per quanto è possibile, il movimento del valore estrinseco del numerario, ma quanto a quello del suo valore intrinseco, il problema più importante dell'economia politica dei nostri giorni non ci apprende nulla.

Il valore di ciascuno dei metodi in uso si limita dunque solo alla possibilità di studiare le variazioni del valore estrinseco della moneta, e la bontà di ciascuno di essi sta proprio nel grado in cui corrisponde a questo scopo.

Dopo la guerra europea il valore della moneta ha avuto grandi variazioni. Tutti i confronti in questo periodo transitorio, che durerà almeno dieci anni, sono dunque estremamente difficili e fallaci. Si può però dire che nei paesi vincitori i prezzi sono aumentati in proporzione del 250 al 700 per cento e nei paesi vinti l'aumento è anche maggiore.

III. Se si possa misurare la ricchezza di una nazione in periodi di tempo differenti e di diverse nazioni nello stesso periodo.

44. Questo problema interessa del pari l'economia pubblica, la statistica e la finanza: e la sua soluzione ha per gli uomini politici un grandissimo valore. Infatti è solo la conoscenza del grado di ricchezza di una nazione che può essere guida sicura nella politica finanziaria. Bisogna riconoscere però

* Menger: *art. cit.*

che se grandi progressi si sono realizzati in questa materia, gli ostacoli non sono ancor tutti vinti e che i procedimenti seguiti non sono del tutto rassicuranti.

Quando si trattasse di indicare la ricchezza privata di un solo individuo o di una famiglia, il procedimento non sarebbe difficile. Si potrebbe indicare metricamente la quantità di ricchezze: tanti ettari di terreno, tanti e tali oggetti; o pure si potrebbe indicare il valore di essi, con un multiplo della unità di valore prescelta e dire che un individuo ha 100 mila o 200 mila lire. Ma ben diverso è il caso di un gruppo di individui, di cui alcuni considerino una stessa cosa come ricchezza altri no, appunto perchè diversi sono le situazioni e i bisogni; e più differente ancora è il caso di gruppi di individui, che hanno bisogni diversi e diverso consumo.

Ora si considerano come ricchezze molte cose che prima non erano tali, e viceversa molti oggetti che prima erano considerati ricchezze ora non hanno più questo carattere, essendo venuta meno la utilità che era loro attribuita. Mutando i tempi, scompaiono bisogni che prima erano, e compaiono a lor volta bisogni che prima non erano. Fra le ricchezze di una nazione un secolo fa, figuravano ricchezze che ora o non si conoscono o non si adoperano più, e figurano ora tante altre che prima erano del tutto ignote. Anche nei confronti attuali gli errori di apprezzamento difficilmente si possono evitare. Supponiamo che un paese abbia dalla natura una grande rete di fiumi navigabili; un altro invece spenda un miliardo per costruire dei canali, che nondimeno adempiono molto meno bene che i fiumi, nel caso precedente, alla funzione di vie d'acque e di mezzi d'irrigazione. Così, per i patrimoni privati. Se nella ricchezza noi dovremo in Inghilterra calcolare la quantità dei carboni necessari al riscaldamento; in un paese dove la spesa per il riscaldamento quasi non esiste, come a Napoli, il criterio che ci dovrà guidare sarà differente. L'utilità di ogni raffronto suppone almeno una relativa identità di condizioni naturali e di bisogni.

Ora, trattandosi di valutare la ricchezza di un gruppo di individui e di una nazione intera in un tempo determinato, il solo criterio pratico che si possa seguire è di considerare co-

me ricchezze ciò che anche una parte della società considera come tali, e in generale di comprendere tutto ciò che costituisce materia di scambio. Quindi non soltanto i beni diretti, ma i beni strumentali (ferrovie, canali, strade, opifici, ecc.) vanno compresi nel calcolo, quando si voglia conoscere la ricchezza di un paese determinato.

Ma la difficoltà maggiore consiste sempre nello stabilire confronti fra gruppi differenti di uomini. Un paese che costruisce con spese ingenti canali di cui un altro paese fa a meno, avendo ottimi fiumi navigabili, è forse, appunto per la sua stessa difficoltà naturale, in condizione più vantaggiosa. Or come si può mettere nella sua ricchezza la spesa occorsa per costruire i canali? La situazione dei paesi caldi o temperati in paragone dei paesi freddi non è diversa; poichè, mentre i primi hanno beni gratuiti i secondi hanno ricchezze onerose. Quando vi siano gruppi sociali in condizioni analoghe e nella stessa civiltà, il raffronto dunque è tanto più vantaggioso che quando si tratti di gruppi e civiltà differenti. Ben diverso è il caso nei confronti con il passato: molti bisogni essendo scomparsi, moltissimi altri essendone apparsi e le condizioni di esistenza essendo mutate.

Nè minore è la difficoltà di indicare e misurare le ricchezze di società differenti, non essendo di vantaggio alcuno enumerarle soltanto o indicarle metricamente (tanti campi, tante case, ecc.) ed essendo assai difficile calcolare tutte le cose in base al loro valore di scambio. Il calcolo si complica con altre difficoltà.

Infatti, per stabilire confronti occorre indicare le ricchezze mediante il loro valore di scambio, cioè trovare una unità di valore comune. Ora, poichè tutte le ricchezze hanno cambiato di valore, e la moneta ha cambiato come e più delle altre, occorre poter calcolare il coefficiente di variazione del valore della moneta. E come questo calcolo sia difficile, sanno tutti coloro che l'hanno tentato.

Si tratta in ogni modo di uno dei più complessi problemi dell'economia sociale e, benchè i risultati ottenuti finora siano vantaggiosi, pure sono assai scarsi.

IV. Dei metodi seguiti per calcolare la ricchezza di una nazione.

45. Secondo la denominazione comunemente in uso, si deve distinguere tra ricchezza pubblica, ricchezza privata e ricchezza nazionale.

La *ricchezza pubblica* comprende tanto i beni di patrimonio dello Stato e degli enti locali, quanto i beni di demanio pubblico, come le strade, i canali, le fortificazioni ecc. In altri termini la *ricchezza pubblica* è quella posseduta dallo Stato e dagli enti di diritto amministrativo. La *ricchezza privata* è costituita dalla somma dei patrimoni privati appartenenti a persone fisiche o giuridiche di diritto privato, come le società commerciali di qualsiasi natura, i consorzi agrari ecc. La *ricchezza nazionale* è costituita dall'insieme della ricchezza pubblica e della ricchezza privata.

È evidente che la stima dei beni comuni, cioè il calcolo della ricchezza pubblica di ciascuna nazione non può esser fatta che con gli stessi criteri di quella delle ricchezze private. Anche dove sono leggi che dichiarano tutto o parte della proprietà collettiva inalienabile, i beni che la costituiscono possono sempre valutarsi in base al loro costo di riproduzione, se non sempre in base al loro valore di scambio. Ma in qual modo si può misurare la ricchezza privata di una nazione? e con quali procedimenti? Il procedimento più in uso è quello adoperato da de Foville, il noto ad elegante statistico francese *.

Ogni anno avvengono successioni per causa di morte o trasferimento di proprietà tra vivi. Così, tutte le ricchezze possedute dai privati in una serie di anni passano traverso l'imposta di successione, e si rinnovano le persone che possiedono le proprietà private. Tutto ciò che noi possediamo, prima o dopo sarà espropriato dalla morte; e quando la *garde montante*, come cantano i soldati della *Carmen*, rimpiazzerà la *garde descendante*, bisognerà partire, come siamo venuti al mondo,

* De Foville: *La France économique*, pag. 504 e seg.; e articoli nell'E. F. del 1878, del 1879, del 1881, del 1882 e del 1890; conferenza *La fortune de la France*, 14 marzo 1885.

con le mani vuote. L'intervallo fra due generazioni in Francia era calcolato in trentacinque anni. Tenendo conto non solo delle successioni, ma anche delle donazioni tra vivi, delle costituzioni di dote e degli assegni fatti dai genitori ai figli, poichè le donazioni, le doti e gli assegni non sono che successioni anticipate, si avrà la base del calcolo.

Supponiamo che si trasmettano presso a poco sei miliardi all' anno: basterà moltiplicare questa cifra per la durata media della generazione per avere l' ammontare delle ricchezze private. Senza entrare nei dettagli del calcolo si può ben dire che questo metodo è il meno insicuro e anche quello più generalmente in uso. Se la vita media di un paese è di 35 anni e i beni trasmessi per le successioni o donazioni in un biennio sono in media di un miliardo, si può ritenere che l'ammontare della ricchezza privata sia presso a poco di 35 miliardi.

Naturalmente, in questi calcoli bisogna procedere con molta ponderazione e anche non contare che su risultati di approssimazione. La vita media è diversa da paese a paese: è diversa tra i due sessi; è maggiore ora che non in passato. D'altronde nei paesi dove le imposte sono troppo gravi, gli eredi cercano, quanto più è possibile, attribuire un valore minore ai patrimoni ereditati; e sopra tutto i titoli al portatore sfuggono e sfuggono anche, oltre i titoli al portatore, le piccolissime successioni, i doni fatti *brevi manu*, ecc. Più le imposte di successione sono gravi, e maggiore è la tendenza a evaderle. Ma non basta. Per quanto gli agenti del fisco siano oculati, sono nella impossibilità di colpire tutto: e le omissioni ed occultazioni sono in tutti i paesi frequenti. In Italia la direzione generale delle tasse calcola che 1/4 dei beni trasmessi sfugga alla imposta di successione; in altri paesi le proporzioni sono qualche volta minori, sempre però sono rilevanti. È da notare anche che, più che la vita media, occorrerebbe sapere la sopravvivenza media degli eredi a coloro da cui ereditano: e questo dato si può ottenere molto approssimativamente. In Francia la sopravvivenza è calcolata in 36 anni: ma de Foville l' ha ridotta a 35.

Vi è poi un *metodo diretto* di valutazione che è stato ado-

perato da Léon Say, da Neymarck e da altri specialisti; e consiste nel calcolare direttamente il valore dei beni mobili e dei beni immobili sulla base sopra tutto dei ruoli delle imposte, applicando in seguito al reddito che ne risulta un tasso di capitalizzazione.

È presso a poco ciò che ha fatto Giffen per l'Inghilterra*.

In Inghilterra esiste, come è noto, l'*income tax*, che forma un'imposta generale cui non sfugge alcuna forma di reddito. E poichè l'imposta era prima della guerra tenue e non raggiungeva in alcun caso gli eccessivi saggi che in altri paesi inducono i contribuenti a nascondere la verità e a celare la vera entità dei redditi; e poichè le denunzie sono quindi rispondenti in generale alla realtà, si può più che altrove basarsi sulle dichiarazioni dei contribuenti. Nell' *income tax* i redditi sono divisi secondo la loro natura originale: redditi fondiari, divisi a lor volta in case e terreni; redditi mobiliari che comprendono i redditi industriali, personali derivanti da titoli di credito ecc. Giffen applica un coefficiente speciale di capitalizzazione, tenendo conto della natura e specialmente della durata del reddito. Basandosi su questi criteri R. Giffen calcolava nel 1874 la somma dei valori esistenti in Inghilterra in otto miliardi e mezzo di sterline.

Nel 1885, in base allo stesso metodo, calcolò la ricchezza in 10 milioni di sterline.

Questi sono i due principali metodi adoperati ed è difficile che un metodo migliore del primo possa essere comunque adoperato; non ostante tutte le sue imperfezioni, esso è un

* Giffen: *Essays in Financc.* London, 1882, pag. 169. Sui procedimenti statistici e sulle ricerche fatte per calcolare la ricchezza e la capitalizzazione dei principali paesi cfr. fra i molti scrittori: Bodio: *Di alcuni indici misuratori della ricchezza privata in Italia*, Roma 1891; Nitti *La ricchezza dell'Italia*, Napoli, 1905; la *Correspondance relative to the budgets of various countries*, London, 1877 (*Cobden club*); Leroy Beaulieu: *Traité* vol. II. pag. 142; Sotbeer: *Umfang und Vertheilung des Volkseinkommens*, ecc. Leipzig 1879; Neumann Spallart: *Uebersichten Veltwirtschaft*, Stuttgart, 1886, numero II; Engel, nel B. I. S. 1887; Turquan: *Evaluation de la fortune privée en France* nella R. d. E. P. del 1900; ecc. ecc.

mezzo poderoso di approssimazione e fa grande onore allo statistico eminente che l'ha per primo adoperato.

V. Il reddito nazionale e la capitalizzazione annuale di ciascun paese.

46. Se conoscere l'ammontare della ricchezza privata di un paese ha grande importanza per l'economia pubblica, per la finanza e per la politica generale, importanza non minore ha calcolare il reddito nazionale e la capitalizzazione annuale di ciascun paese. Infatti, è solo la conoscenza del reddito annuale di una nazione che mette in grado di valutare l'onere delle imposte. Supponiamo che i cittadini di un paese diano allo Stato e agli enti locali 2 miliardi all'anno. Sarà ben diverso il caso se il reddito di tutti i cittadini sarà di 4, di 10 o di 40 miliardi. Nel primo caso i cittadini daranno 50 per cento, nel secondo 20 per cento, nel terzo solo 5 per cento delle loro entrate per i bisogni collettivi. Del pari, conoscere la *capitalizzazione*, cioè il risparmio annuale di ciascun paese, la differenza tra la produzione e il consumo, importa non meno. Se un paese non risparmia che 500 milioni all'anno, sarà atto di inconsideratezza finanziaria gittare in una volta sola sul mercato un prestito di un miliardo.

Il *reddito annuale di una nazione* consta dell'insieme dei redditi individuali, cioè di tutte le entrate di cui dispongono i cittadini che ne fanno parte. È evidente che se la entrata lorda di un commerciante è di ventimila lire e se egli, dopo aver pagato salari, affitti, ecc. non guadagna al netto che cinquemila lire, è quest'ultimo reddito che bisogna calcolare; del pari, se un coltivatore consuma egli stesso con la sua famiglia il grano e le derrate agricole che ha prodotto, non è che non bisogna attribuirgli alcun reddito, ma si deve invece attribuirgliene uno pari al valore dei prodotti annualmente consumati. Se non si seguissero questi criteri, si accrescerebbe o si diminuirebbe erroneamente il reddito della nazione intera. Poichè le imposte colpiscono tutte le forme di reddito, si può, tenendo conto della differenza dei loro saggi, calcolare lo ammontare di tutta la massa del reddito nazionale;

bene inteso che i dati della imposta vanno corretti e completati.

Nei paesi dove le imposte sono gravissime, si può ammettere senza difficoltà che i saggi stabiliti dalle leggi non si applichino se non in misura assai limitata. Questi calcoli non sono nuovi. Sopra tutto per la Francia e per l'Inghilterra ve ne sono alcuni molto antichi, se non molto sicuri.

Ma quel che occorre sopra tutto tener presente è quanto ciascuna nazione capitalizza ogni anno, cioè il suo risparmio annuale. È solo quest'ultimo elemento che mette in grado di vedere se un paese progredisca o non sulla via della ricchezza, e se la pressione tributaria sia o non tale da impedire o da ostacolare il formarsi di nuova ricchezza Il risparmio di una nazione è uno dei principali agenti della sua prosperità; esso permette di accrescere la produttività delle industrie esistenti e stimolare le industrie nuove.

Una nazione può capitalizzare in parecchi modi: 1, destinando nuove ricchezze o ad accrescere le industrie antiche o a formarne nuove; così, se in un anno un paese migliora le sue terre, pianta boschi, fa sorgere opifizi nuovi per cento milioni, vuol dire che di egual somma è cresciuta la ricchezza nazionale in paragone dell'anno precedente; 2, destinando attività personali e ricchezze a formazione di beni durevoli invece di consumare le ricchezze prodotte; cosi, per esempio, quando costruisce una ferrovia o un porto che saranno compiuti solo fra venti anni; 3, infine, semplicemente risparmiando e ammassando beni in previsione di accrescimento della utilità di essi. Risparmiare per un individuo vuol dire semplicemente astenersi dal consumare ricchezze di cui si ha la disponibilità; il risparmio di tutta una nazione va considerato diversamente di quello fatto dai singoli individui. Un individuo può risparmiare in moneta e non fare uso di questa moneta in niuna guisa; può usarla male, quando si decida a usarla. Allo stesso modo, noi non possiamo, date le leggi statistiche, dire se un individuo agirà in un modo o in altro sotto la pressione di una stessa causa. Ma una massa d'individui si presenta assai diversamente: essa offre in generale una regolarità assai grande. Ora tutti coloro che semplicemente risparmiano non fanno per una nazione che capitalizzare:

essi determinano infatti la formazione di tutte le intraprese. E sia che più tardi diano a prestito ad altri paesi sia che prima o dopo adoperino le ricchezze risparmiate nell'interno della nazione, il risparmio di tutta la nazione si confonde con l'investimento, ed è esso stesso una forma di capitalizzazione *.

47. Quando si parla di *capitalizzazione* di un paese si dà spesso a questa parola un significato molto largo: cioè semplicemente quello di rinunzia a un bene presente o prossimo per avere un bene più grande. Ma in realtà, presa in tal senso la capitalizzazione, niun calcolo è possibile e il concetto stesso non risponde a criteri di natura economica. La costruzione di una piramide o la creazione di un grande museo sono cose eccellenti, poichè fra le gioie maggiori dello spirito sono quelle derivanti dalla bellezza: ma non si può dire che accrescano il patrimonio di una nazione. Ma è senza dubbio opportuno limitare il concetto di *capitalizzazione* a quello che esso è realmente: *creazione di strumenti di produzione*. Di quanto si accresce la quantità di questi ultimi, di tanto aumenta il capitale nazionale. Quindi il miglior modo per conoscere la capitalizzazione annuale di un paese è vedere quante nuove industrie sono sorte, di quanto le antiche sono cresciute, quali miglioramenti sono stati introdotti nell'agricoltura, quali investimenti nuovi sono stati fatti, ecc.

In generale, la diversa capitalizzazione di ciascun paese dipende da cause melteplici. Prima di tutto è lo spirito di economia più o meno largo presso i vari popoli: *coeteris paribus*, come direbbero i matematici, i tedeschi hanno una tendenza a capitalizzare più grande dei loro vicini, uno spirito di frugalità maggiore. Rinunziare a beni presenti per beni futuri più grandi, dipende da uno stato particolare di animo e da una

* I progressi della produzione possono agire diversamente. Infatti gli uomini, mediante essi, possono: 1 *capitalizzare*, risparmiando una parte delle ricchezze prodotte per investirle in seguito nella produzione; 2 *aumentare il loro numero*, per avere in seguito più grande numero di produttori. Ciò avviene nei paesi primitivi con una grande natalità, nei paesi ricchi con una maggiore durata della vita; 3 *aumentare il loro consumo;* 4 *diminuire il loro lavoro*. Si trovano tipi di società ove prevale in varia intensità ciascuna o più di una di queste tendenze.

educazione speciale dello spirito. Come vi sono uomini che pensano all'avvenire più che al presente, così vi sono popoli i quali lavorano sopra tutto ad aumentare il loro reddito. Vi sono popoli che accumulano ricchezze ed altri che tendono a capitalizzare il loro reddito sotto forma di uomini *. Un secondo fattore di capitalizzazione è nella produttività degli impieghi aperti ai capitali privati: e la produttività dipende prima di tutto dal maggiore o minore bisogno che se ne ha, e anche da tutte le condizioni politiche e sociali: stato di sicurezza, legislazione, sistemi tributari, ecc. Nei paesi nuovi e poco popolosi il processo di capitalizzazione è d'ordinario più rapido che nei paesi vecchi e densi. Infine, contribuisce energicamente a determinare la misura della capitalizzazione annuale di ciascun paese il grado stesso di ricchezza cui esso è pervenuto. Se i primi stadi sono difficili a sorpassare, gli stadi ulteriori sono sempre più facili. Se la prima capitalizzazione riesce penosa, la difficoltà diminuisce man mano.

La fase che traversa ora l'Europa è fra le più difficili di cui la storia abbia ricordo. La emissione di carta moneta ha dato in molti paesi la illusione della ricchezza, ma l'aumento enorme dei prezzi rende più difficili le condizioni della vita.

I calcoli riportati in seguito sono tutti anteriori alla guerra. Calcoli, dopo la guerra, non è possibile fare.

Prima della guerra l'Europa rappresentava agli effetti della produzione e degli scambi come una unità vivente: i cambi fra un paese e l'altro erano assai bassi. Vi erano solo piccole differenze. Tutti i paesi più importanti aveano la loro moneta alla pari. Dire che un paese avea una ricchezza complessiva di circa 50 miliardi e un altro di 100 significava che il primo paese avea metà della ricchezza del secondo.

Ma ora tutta l'economia dell'Europa è profondamente turbata. La moneta è deprezzata per l'enorme svilimento derivante dalla carta moneta: i prezzi sono cresciuti dal 200 al 700 per cento nei paesi vincitori; in proporzione ancor più grande in alcuni paesi vinti.

Il cambio presenta fenomeni quasi ignorati: vi sono paesi

* Sull'importanza dei capitali personali cfr. Pareto: *op. cit.*, vol. I.

che perdono sulla loro moneta il 100, altri il 200, altri il 400, altri assai più.

Una terra che si vendeva al prezzo di 1.000 si vende ora in alcuni paesi 3 mila, in altri 5 mila, ciò non vuol dire che dia una massa di prodotti tre o cinque volte superiore; spesso dà in complesso una produzione minore. Ma siccome i prezzi sono aumentati da tre a cinque, così anche le terre, le case, alcuni valori mobiliari seguono le stesse proporzioni; calcolando sui valori successori attuali o sulle imposte sui redditi si ha la sorpresa di trovare una ricchezza dei cittadini di gran lunga maggiore. In realtà solo le cifre sono più alte. La moneta ha perduto valore e quindi i beni espressi in moneta, raggiungono cifre altissime: in realtà la produzione è assai diminuita dopo la guerra, tutta l'Europa è in disordine, alcuni paesi sono minacciati dalla carestia e dalla fame: tutti risentono, sia pure in diversa misura, della rottura dell'equilibrio economico.

Secondo alcuni calcoli presentati dall'*Institute of bankers* di Londra, il Belgio ha perduto per causa della guerra il 10 per cento della sua ricchezza; la Gran Brettagna il 12; l'Italia il 22; la Francia il 22.6. Se le richieste di indennità stabilite dai trattati di pace dovessero essere mantenute, la Germania avrebbe perduto gran parte della sua ricchezza. L'America, l'Ungheria, la Polonia sono ridotte a condizione di estrema povertà. La guerra, al contrario, ha avuto per effetto di arricchire straordinariamente alcuni paesi neutrali: gli stati Scandinavi, l'Olanda, la Danimarca, sopra tutto la Spagna. Ha anche aumentato notevolmente la ricchezza degli Stati Uniti di America e in misura assai minore del Giappone.

I paesi debitori si sono trasformati in paesi creditori: monete deprezzate prima della guerra sono ora molto apprezzate. È stato tutto un sovvertimento di rapporti di cui soffrono gli stessi paesi creditori e neutrali, perchè l'altezza dei cambi limita le esportazioni e determina crisi industriali. Ciò che è evidente è che, nel suo complesso, tutta l'Europa è assai più povera e tutti i paesi sono minacciati, sia pure in diversa misura, da una grande decadenza economica.

È anche vero che se, prima della guerra, era difficile fare confronti, ora è quasi impossibile.

La ricchezza privata dell'Italia prima della guerra si poteva valutare su circa 100 miliardi di lire: espressa in lire italiane, dati i prezzi attuali delle terre, delle case, dei titoli mobiliari è di almeno 250 miliardi. Ma, in realtà, è minore, che prima della guerra.

La ricchezza francese si poteva indicare approssimativamente fra 200 e 250 miliardi prima della guerra: espressa in franchi ai prezzi attuali è ora di almeno 600 miliardi; nondimeno è diminuita notevolmente. La ricchezza britannica che era di 416 miliardi, ai prezzi attuali si può esprimere in quasi 700 miliardi.

La svalutazione della moneta fa esprimere con cifre superiori una ricchezza diventata minore.

Per questa ragione i debiti pubblici diventati enormi sono in realtà minori che in apparenza, perchè non possono essere confrontati a quelli di prima della guerra.

La guerra ha mutato tutte le situazioni e spostata notevolmente la distribuzione della ricchezza. Dovunque le classi a reddito fisso sono state danneggiate. In particolar modo hanno sofferto coloro che possedevano titoli pubblici e ricchezze mobiliari che non si sono avvantaggiate della guerra.

Valutazioni dell' ammontare della ricchezza e comparazioni sono, dunque ora più che mai difficili, se non impossibili.

Si può dire senza difficoltà, che la capitalizzazione è ancora assai scarsa, che non si capitalizza a bastanza, nè meno nei paesi più ricchi, per i bisogni crescenti della produzione e del consumo e data la enorme distruzione di ricchezza che la guerra ha portato.

VIII.

La ricchezza privata e l'onere dei contribuenti nei paesi moderni.

48. I procedimenti statistici per valutare la ricchezza privata in ciascun paese sono, come abbiamo visto, estremamente complicati. E anche per le ragioni già dette, i confronti fra

un paese e un altro sono necessariamente fondati su fragili basi, essendo diversa la situazione dei paesi che si confrontano e diversi i bisogni: ed essendo ad alcuni necessario investire grandi masse di ricchezza per procurarsi beni che sono per altri paesi gratuiti.

I calcoli che saranno qui riferiti hanno dunque una importanza assai relativa; i modi di valutazione essendo inoltre non sempre identici e mancando molte di quelle condizioni che possono rendere la comparizione attendibile. Nondimeno vale la pena di riferirli, poichè, non ostante tutti gli inevitabili errori, il confronto riesce vantaggioso.

Se i governi mettessero maggior cura nel raccogliere i dati che si riferiscono all'ammontare della ricchezza privata, si otterrebbero facilmente risultati più attendibili. Il governo degli Stati Uniti fa ogni dieci anni, insieme al censimento della popolazione, quello delle risorse, dei valori e delle ricchezze del paese. Secondo il *census* del 1890 la ricchezza degli Stati Uniti potea valutarsi a circa 1000 dollari per abitante; mentre era di 870 dollari nel 1880, di 780 nel 1870 e di 514 nel 1860. La ricchezza di tutti i cittadini degli Stati Uniti, secondo il *superintendant* del censimento americano, potea nel 1890 valutarsi in 65 milioni di dollari, e nel 1900 in 94 miliardi (470 miliardi di lire; per abitante lire 6,159); dopo la guerra in 210 miliardi di dollari.

Probabilmente la ricchezza dell'Inghilterra esposta in lire alla pari era prima della guerra di circa 350 miliardi, quella della Francia di oltre 280; la ricchezza dell'Italia oscillava, secondo diversi calcoli, tra 105 a 110 miliardi *.

* Ecco, quale era, prima della guerra, l'ammontare probabile della ricchezza in alcuni stati di Europa:

				miliardi di lire
Inghilterra	secondo la	Tesoreria	l'anno 1886	235
»	»	Giffen	» 1894	291
Francia	»	De Foville	» 1905	208
»	»	Turquan	» 1898	214
Prussia	»	Sotbeer	» 1893	85
Austria	»	Inama-Sternegg	» 1892	61
Ungheria	»	»	» 1892	23

La ricchezza privata posseduta dai cittadini è una parte della ricchezza nazionale: lo Stato e gli enti locali possiedono anche una massa di *ricchezza pubblica*, in parte fruttifera e in parte non fruttifera, composta dal demanio fiscale e dal demanio pubblico. Comparando le cifre della ricchezza privata e quella dei tributi, occorre quindi distinguere da questi le entrate demaniali, derivanti dalla ricchezza pubblica e non dalle economie private.

L'onere delle imposte, come si è già detto, non può esser misurato dalla cifra della contribuzione di ciascun abitante, ma dal rapporto tra la ricchezza media di ciascuno e il contributo. Quando si dice che un francese paga più imposte di un italiano perchè dà una somma maggiore, si dice una cosa non esatta: bisogna vedere quale sia la ricchezza media di un francese e quale sia quella di un italiano. Ora in materia d'imposte non vi sono nè massimi, nè minimi. Il massimo della imposizione si ha o si dovrebbe avere logicamente quando l'imposta, raggiunto il limite più elevato della pressione tributaria, comincia ad arrestare la produzione e il consumo e quindi a

					miliardi di lire
Belgio	secondo	Graux	l'anno	1893	34
Olanda	»	Boissevain	»	1892	22
Svezia	»	Falbeck	»	1891	9
»	»	id.	»	1898	12
Danimarca	»	Falbe Hausen	»	1890	7
Grecia	»	Skiadan	»	1890	5
Italia	»	Pantaleoni	»	1889	54
»	»	Nitti	»	1903	65
»	»	Nitti	»	1914	105

La ricchezza della Germania prima della guerra avea avuto il più rapido accrescimento. La Germania, prima della sua deplorevole impresa militare, era il paese di Europa più progressivo e più tecnicamente organizzato.

Secondo le cifre di Stamp (*Journal of the Royal Statistical Society*) allo scoppio della guerra (1914) la ricchezza sarebbe stata in sterline:

Gran Brettagna	secondo	Stamp	milioni di sterline	14.500	per abit.	318
Stati Uniti	»	Ufficiale	»	42.000	»	474
Germania	»	Helferch	»	16.550	»	244
Francia	»	Pupin	»	12.000	»	303
Italia	»	Gini	»	4.480	»	128

La ricchezza d'Italia ammontava, prima della guerra, al 1914, così, a lire nostre 112 miliardi 990 milioni (circa 113 miliardi). Per ogni abitante la ricchezza era di lire 3228,29.

render di meno. Ma vi sono molti paesi che sorpassano ancora questo massimo con danno del loro avvenire.

Per misurare l'onere delle imposte in ciascun paese si può paragonare la massa totale delle imposte all'ammontare complessivo della ricchezza privata o confrontare il reddito medio annuale della nazione all'ammontare complessivo delle imposte.

Ma come i calcoli sono difficili! Prima di tutto, i mezzi attuali di cui la statistica dispone sono, come abbiamo visto, assai limitati in quanto riguarda il calcolo dell'ammontare della ricchezza privata e peggio ancora del reddito annuale di una popolazione determinata; e poi, anche quando si riesca, è l'altro termine che è assai difficile precisare. Alcuni stati, come la Prussia, ricavano le loro entrate in buona parte dal demanio; altri, come l'Inghilterra, quasi non hanno demanio fiscale. Alcuni hanno grandi industrie redditizie (telegrafi, ferrovie, telefoni. ecc.): in altri le ferrovie, i telegrafi, i telefoni, ecc. sono in mano a società private. Piuttosto che confrontare l'ammontare della ricchezza privata con la massa delle imposte, riesce più vantaggioso e anche più agevole confrontare il reddito annuo di ciascuna nazione con l'ammontare delle pubbliche entrate dello Stato e degli enti collettivi. Così, se il reddito annuo di tutti i cittadini è calcolato in 10 miliardi e le imposte e tasse di ogni natura pagate dai contribuenti sono 2 miliardi, si può ritenere che i cittadini diano il 20 % delle loro entrate.

Molti calcoli sono stati fatti sull'ammontare dei redditi di tutti i cittadini nei vari stati di Europa *. Il Dipartimento

* Per la Gran Brettagna esistono molti calcoli: riportiamo alcuni dei più recenti. Il reddito era calcolato nel seguente modo:

Sir Louis Mallet. K. C. S. I. 1883-84 *National income and Taxation*	milioni di sterline	1.289
Prof. Leone Levi, *The Times* 13 genn. 1885	»	1.274
Prof. A. Marshall: Report of industrial remuneration conference, january 1885, pag. 194.	»	1.125
Sir R. Giffen, *Essays in Finance*, vol. II, p. 460, 472 (1886)	»	1.270
Prof. A. L. Bowley, 1891, I. R. SS. vol. VIII, pag 248	»	1,611

del lavoro di Washington ha anche pubblicato alcune di queste ricerche; ma non si tratta che di approssimazioni assai relative e che non autorizzano a confronti sicuri.

49. Qualche autore distingueva in Europa, prima della guerra, paesi a *imposte lievi*, dove cioè i contribuenti pagavano allo Stato e agli enti locali il 5 o il 6 per 100 del loro reddito (esempio il Belgio); *b*) paesi a *imposte moderate*, dove il reddito dei cittadini dava allo Stato e agli enti locali da 7 a 8 per 100 (esempio l'Inghilterra); *c*) paesi a *imposte gravi*, (esempio la Francia), dove i cittadini davano presso a poco 11-12 per 100 forse *. Si poteva aggiungere a queste categorie quella dei paesi a *imposte gravissime* (come l'Italia, l'Austria Ungheria, sopratutto la Russia). Che cosa esiste più ora di questi rapporti? Alcuni stati sono scomparsi, altri sono in crisi rivoluzionaria di lunga durata, altri in grande depressione. In tutti i paesi usciti dalla guerra le imposte saranno per molti anni altissime; in alcuni paesi quasi insopportabili.

Tutti i raffronti hanno carattere di lontana approssimazione, esprimono solo *grosso modo* la situazione: esprimono forse più che relazioni sicure, constatazioni approssimative. Ma quando si dice che in una nazione che ha un reddito di 10 miliardi i cittadini ne pagano 3, bisogna, per stabilire la prima cifra, operare un gran numero di calcoli; e quando si è riescito ad avere dei risultati, si deve, come abbiam detto, dubitare sempre di essi, se con nuove riprove non si sia ottenuta una sufficiente sicurezza.

Ond'è che alcuni scrittori di finanza preferiscono seguire

Prima della guerra si calcolava approssimativamente il reddito della Gran Brettagna in due milioni di sterline, il reddito della Germania in 40, della Francia in 30, dell'Italia in 15.

Secondo dati ufficiali, per gli Stati Uniti il reddito allo scoppio della guerra era di 7.250 milioni di sterline, cioè 72 sterline per abitante; per il Regno Unito, secondo Stamp, era di 2.250 milioni di sterline, cioè di 50 sterline per abitante; secondo Helferich era per la Germania di 2.150 milioni di sterline, cioè per abitante 30 sterline; per la Francia era secondo Pupin di 1.500 sterline, pari a 38 sterline per abitante e per l'Italia era di 800 milioni di sterline, pari a 23 per abitante.

* Leroy Beaulieu: *Traité*, vol. I. Cfr. Pareto: *op. cit.* § 988-989.

un procedimento molto più semplice, che permette anche vedere quanta parte l'imposta prelevi nelle diverse classi sociali. Si prendano nelle varie classi della società o con redditi differenti, diversi tipi di famiglia: supposto, per esempio, quattro famiglie che abbiano 20 mila, 7 mila, 3 mila lire e mille lire di reddito, vedere quanta parte delle entrate di esse lo Stato e gli enti locali prelevino con imposte *.

Abbiamo già visto come un dato di fatto assai interessante sia quello relativo alla capitalizzazione nei vari paesi. È solo mediante esso che si può vedere di quanto cresca la ricchezza e se cresca più o meno della popolazione. Infatti, se la quota di accrescimento annuale di una popolazione è di 10 per mille e la ricchezza aumenta in proporzione dell' 1 % (per esempio: un paese in cui la ricchezza privata ascende a 50 miliardi risparmia appena mezzo miliardo), allora popolazione e ricchezza crescono allo stesso modo. Or dato l'aumento dei bisogni che caratterizza la vita moderna, un paese siffatto sarà in stato di vero disquilibrio. Ciò che è desiderabile è che la ricchezza cresca in misura più rapida della popolazione e non mai il contrario.

Ma alcuni paesi hanno progredito e progrediscono assai più rapidamente: e il loro progresso è tanto più notevole in quanto essi sono già creditori dell'estero e tendono sempre più a diventare. Prima della guerra la Germania, l' Inghilterra e la Francia erano tra i grandi paesi creditori di Europa: e viceversa vi erano molti paesi debitori. Oltre la Spagna, il Portogallo e i paesi dell'Oriente a finanze avariate, in Europa, anche la Russia, l'Austria Ungheria, l'Italia erano paesi debitori;

* Leroy Beaulieu, in base a procedimenti siffatti, calcolava che in una famiglia di operai parigini di tre persone l'imposta preleva 10.80 % del reddito; in una famiglia con 80 mila lire di reddito, di cui una metà in beni mobili, e l'altra metà di due parti eguali in fondi pubblici e in valori mobiliari diversi, l'imposta preleva il 17 % per lo Stato, i dipartimenti e il comune. Anche in Francia nel 1895 il signor Beauvin Grenier alla *Société de statistique* presentò un calcolo relativo alla sua famiglia: con un'entrata di 20 mila lire all'anno per un numero di 9 persone, la famiglia pagava il 23 %. Calcoli siffatti esistono per molti paesi e non mancano di interesse se condotti con rigore: il male è che del rigore di essi si deve spesso dubitare.

essi importavano capitali piuttosto che esportarne. L'Italia però tendeva sempre più a diminuire il suo debito verso l'estero piuttosto che ad accrescerlo e ad esportare anzi capitali industriali. Ma dopo la guerra, tutti i paesi d'Europa che vi hanno preso parte sono debitori dell'estero, sopra tutto dell'Inghilterra e degli Stati Uniti d'America per cifre altissime. Tutta l'Europa è nel suo complesso debitrice. Masse di capitali sono state annullate. I capitali collocati in Russia sono stati distrutti e le ragioni di credito non hanno quasi alcun valore.

Come abbiamo già avvertito nel confrontare l'onere delle imposte dei vari paesi, poichè gli ordinamenti politici o amministrativi sono differenti, occorre vedere ciò che i contribuenti danno *a tutti gli enti collettivi* e non già soltanto allo Stato: che le spese per la istruzione siano fatte poi dallo Stato o dai comuni, è cosa che non modifica nulla. D'altra parte negli stati retti a forma federale, bisogna tener conto delle spese degli stati singoli e non solo della confederazione. Le spese degli enti locali rappresentavano prima della guerra quasi la metà di tutte le spese collettive in Inghilterra: mentre in Italia non rappresentavano che circa il quinto e in Francia anche meno. Da quanto si è detto finora risulta che i facili confronti di cui si abusa sono tanto più errati quanto più grande appare la evidenza. Chiunque conosca gli elementi della tecnica statistica sa che niente è più malagevole che fare dei confronti in materia di spese, e in materia d'imposte. Occorre non solo la maggiore prudenza, ma la conoscenza esatta di due bilanci per poterli paragonare. Altrimenti la comparazione non diventa che una sterile esercitazione.

IX.

Le spese e le entrate pubbliche.

50. Lo studio delle pubbliche spese e delle pubbliche entrate e dei fenomeni che derivano dalla prelevazione e dall'uso di una parte della ricchezza nazionale, costituisce il campo delle ricerche finanziarie.

Molti scrittori di finanza si rifiutano di trattare l'argomento

delle pubbliche spese poichè credono interessi la politica e non già la finanza. Le pubbliche spese, essi dicono, dipendono sopra tutto dalla forma politica e dalle condizioni sociali ed economiche di ciascun paese, La finanza si limiterebbe in questo caso a studiare le pubbliche entrate nella loro azione economica. In realtà, la finanza non può considerare l'un fenomeno indipendentemente dall'altro: poichè l'acquisto e l'uso delle ricchezze materiali necessarie alla vita e allo sviluppo degli enti collettivi costituiscono due fatti in mutua dipendenza fra loro. I grandi finanzieri hanno sempre visto questi rapporti di dipendenza. Vi sono alcune spese le quali possono agire utilmente sullo sviluppo delle entrate: così alcuni lavori pubblici, per esempio, possono avere per conseguenza uno sviluppo di entrate. Vi sono entrate le quali non possono essere fissate senza un precedente sviluppo di spese *.

Gli scopi che l'attività dello Stato si propone sono in certa guisa la causa delle pubbliche spese, e sono gli apprezzamenti che i cittadini o per dire più esattamente il gruppo politico dominante fanno sulla utilità di esse che ne determinano i limiti: ma questi ultimi sono assai più nello sviluppo della ricchezza, nella forma politica e nei modi di organizzazione di ciascun popolo. A. Smith avea fin dal suo tempo inteso assai bene la natura e il carattere delle pubbliche spese; lungi dalle esagerazioni dei suoi seguaci, non solo non concepiva una società ordinata senza governo, ma credeva che questo, oltre al supremo ufficio della sicurezza interna ed esterna, dovesse avere scopi di prosperità e di cultura. Al governo A. Smith consigliava non solo di occuparsi di opere pubbliche e di igiene generale: ma anche di educazione e di istruzione **.

Per lungo tempo si è creduto che la prodigalità nelle spese pubbliche fosse a sua volta causa di ricchezza per la nazione †.

* Nella sua famosa lettera al re Luigi XVI, Turgot rinchiudeva il suo programma finanziario in tre sole frasi: *point de banqueroute, point d'augmentation d'impôts, point d'emprunts*. Ecco a evidenza un programma in cui le spese e le entrate sono strettamente legate fra di loro: ed è anche così, sempre, nella realtà.

** A. Smith: *Wealth of Nations*, libro V.

† In una lettera al cardinale di Noailles madama di Maintenon rac-

Anche adesso i parlamenti mostrano una facilità grande nel deliberare nuove spese: e non mancano molti i quali esaltano la prodigalità come il sistema più adatto alla popolarità dei partiti di governo.

In realtà, le spese pubbliche non sono da considerarsi diversamente dalle private: esse rispondono a bisogni permanenti e inerenti alla vita sociale e vanno giudicate secondo la loro utilità. Se fosse dimostrato che molti servizi pubblici possono essere meglio esercitati dalla industria privata e con maggiore vantaggio della collettività, le spese per essi non sarebbero giustificabili. Al contrario, se lo Stato assume servizi che la industria privata non può esercitare o non può esercitare che con dispersione di ricchezza o con danno, le spese per essi sono giustificate della convenienza sociale.

51. Per bene valutare l'ampiezza e l'importanza delle pubbliche spese e per avere un concetto esatto della loro azione nell'economia generale del paese, bisogna tener presenti gli oggetti cui si riferiscono: vedere, in altri termini, gli scopi per cui sono fatte. Un paese in cui una stessa quantità di spese è determinata da scopi militari è in condizione diversa da uno in cui è determinata da scopi di civiltà e di cultura.

La difesa della libertà e della indipendenza è senza dubbio la difesa dei due beni supremi: e nessun sacrificio è forse eccessivo. Ma una nazione che sacrifichi alla difesa la più gran parte delle sue risorse, non è in condizione assai diversa da un individuo che viva circondato da selvaggi e deva impie-

conta che un giorno, esortando il re a fare elemosine più considerevoli, Luigi XIV le rispose: *Un roi fait l'aumône en dèpensant beaucoup.* J. B. Say nota (*Traité*, libro III. cap. VI) non senza ragione: *mot prècieux et terrible, qui montre comment la ruine peut être rèduite en principes.* Anche gli spiriti più profondi del secolo XVIII non sfuggivano a questi errori; perfino Galiani, acutissimo sempre, a proposito di grandi spese nella Corte affermava, *quidquid delirant reges*, ma è danaro che si spende. Voltaire, parlando delle spese folli di Luigi XVI, diceva che non gravavano lo Stato, ma servivano *à faire circuler l'argent dans le royaume.* Furono questi errori, la rovina ridotta in principi, come dice Say, che determinarono la reazione così lungo tempo prevalsa, secondo cui le spese pubbliche erano da considerarsi come un fenomeno del consumo: qualche volta come una perdita netta per la nazione.

gare tutte le sue energie per difendersi da essi. A lui non sarà concesso di progredire nè nella ricchezza, nè nella sua intelligenza se non assai limitatamente. Senza dubbio, quando si tratti di grandi agglomerati di uomini, il caso è assai men grave; poichè assai spesso ai grandi sacrifizi fatti per la difesa corrispondono condizioni di sicurezza interna e di tranquillità, che sono i primi elementi di sviluppo.

Le spese pubbliche prendono forme assai differenti.

Per la loro *forma* possono essere *in natura* o *in moneta*: prevalevano le prime in passato quando frequentemente lo Stato pagava funzionari e soldati con merci, derrate o concessioni. Nell'economia monetaria degli stati moderni le spese pubbliche avvengono quasi sempre in danaro.

Per il *tempo* in cui sono fatte e per la loro durata e continuità le *spese* sono *ordinarie* e *straordinarie*: sono spese ordinarie quelle che, rispondendo a bisogni continui, si rinnovano in ogni esercizio finanziario: sono spese straordinarie quelle che rispondono a bisogni accidentali e variabili. Le spese per la giustizia, per l'istruzione, per l'esercito sono, in generale, spese ordinarie: al contrario le spese per un nuovo fucile, o per la costruzione di una ferrovia, o per l'esecuzione di un nuovo catasto sono straordinarie.

Poichè si ritiene che alle spese ordinarie si deva provvedere sempre con entrate ordinarie (imposte, tasse, redditi patrimoniali) e alle spese straordinarie si possa provvedere con entrate straordinarie (alienazione di patrimonio o accensione di debiti) si discute se le spese per le costruzioni di ferrovie, che sono senza dubbio spese straordinarie, siano da fare con debiti. È un caso di politica finanziaria che va risoluto secondo le circostanze. Ma i pericoli del debito sono tanti che è buona norma di politica finanziaria di sopperire anche alle spese straordinarie con entrate ordinarie, salvo la eccezione delle opere sicuramente riproduttive e di una parte dei debiti di guerra. È infatti evidente che se una linea ferroviaria messa in esercizio ha un valore industriale che eguaglia o supera le spese di costruzione; e se produce un reddito, che è eguale o superiore all'interesse che le somme investite in esse avrebbero prodotto, il debito non costituisce in alcun modo un

pericolo. Sotto un certo aspetto è come se si fosse costituita una società per azioni allo scopo di costruire una ferrovia: lo Stato ha emesso i titoli di debito allo stesso modo che un banchiere avrebbe emesso i titoli industriali. Il male è che nella pratica si abusa dei debiti (ed è solo il credito che rende possibili i maggiori abusi) per costruire molte, spesso troppe ferrovie, che non hanno carattere industriale, ma qualche volta, adirittura elettorale.

Rispetto agli *effetti economici* le spese pubbliche possono essere *produttive* o *improduttive*, le prime quando accrescono o il patrimonio dello Stato o le attitudini dei privati, le ultime quando non agiscono nè in un senso, nè nell'altro, o quando la utilità che ne deriva non compensa le ricchezze consumate. Ma spese improduttive non vuol dire punto spese inutili: vi sono benefizi morali che si traducono prima o dopo in benefizi economici, vi sono guerre di difesa, che rispondono al bisogno fondamentale della esistenza e vi sono anche guerre nazionali che destano le energie di una nazione più che qualsiasi progresso industriale.

Si distinguono anche riguardo alla loro *natura* le *spese reali* dalle *spese di esercizio*. Le spese reali sono quelle fatte in realtà per servigi pubblici in soddisfazione dei bisogni collettivi; le spese di esercizio sono quelle determinate o dalla *riscossione* di provventi del bilancio o dall'*amministrazione* dei beni dello Stato e dallo esercizio delle sue industrie. Quando si confrontano bilanci, bisogna, come abbiamo già avvertito, con cura assidua separare le spese *reali* dalle altre, sopra tutto dalle industriali. Vi sono paesi che hanno un demanio industriale grandissimo, altri che non ne hanno o ne hanno assai limitatamente. Entrano dunque nelle spese di esercizio anche quelle occorrenti per acquisto di materie prime, occorrenti a privative e a monopoli di Stato; onde è grave errore, per esempio, confrontare le spese di esercizio dello Stato italiano a quelle dello Stato prussiano o dello Stato inglese. Questo confronto non dice nulla: fra tante altre cose va tenuto presente che lo Stato in Italia, come abbiamo già notato, esercita il monopolio del tabacco, che altrove costituisce una industria privata; e in Prussia lo Stato esercita le ferrovie

che in Inghilterra sono esercitate da grandi società private. Onde i confronti sulle spese di esercizio di due paesi non hanno spesso alcun significato; piuttosto sono importanti i confronti relativi alle spese di *riscossione*, cioè alle spese fatte per esigere le singole imposte o tasse. Una finanza è tanto più ordinata e tanto più adatta in quanto queste spese sono minori. In generale più le imposte sono gravose e più la riscossione è costosa, tendendo i contribuenti a evadere il più che possibile le imposte gravi *.

In ordine agli *scopi* cui sono destinate, le spese si dividono in tre grandi categorie: 1, *spese per la costituzione*. Comprendono, in generale, la lista civile, o dotazione al capo dello Stato, le dotazioni alle Camere legislative, gli assegni ai ministri, e le spese per il debito pubblico, cui si suppone lo Stato non possa sottrarsi senza venir meno a un impegno costituzionale; 2, *spese per scopi militari*, cioè di sicurezza di difesa (ministeri della guerra e della marina militare); 3, *spese per scopi di diritto, di civiltà e di benessere* (lavori pubblici, agricoltura, commercio, istruzione, servizi pubblici ecc.). Questa terza categoria di spese, che ha più grande produttività, è quella che interessa in maggior guisa.

Quando si vuol valutare in quasi tutti i paesi l'efficacia delle pubbliche spese e l'azione che esse esercitano, bisogna tener conto della situazione rispettiva delle tre categorie anzidette. Ora per gli stati è come per gl'individui. Se non si sono soddisfatti i bisogni primari dell'esistenza non si pensa ad altro; le prime ricchezze disponibili sono appunto destinate alla soddisfazione dei bisogni più essenziali.

Sono note le quattro leggi di Engel in materia di alimentazione. Le spese per l'alimentazione sono tanto più grandi quanto più i bilanci familiari sono piccoli: in alcune classi le spese per la sussistenza assorbono grandissima parte del reddito. Secondo Engel, l'esame dei bilanci familiari rivela che:

* Ai tempi di Sully in Francia, di 150 milioni che formavano il prodotto lordo delle imposte, solo 30 entravano nelle casse dello Stato: al tempo di Necker le spese di percezione si elevavano a 11 % del prodotto totale; erano già nel 1836 appena 7,4 %; ora rappresentano una cifra assai minore.

1, la proporzione delle spese per il nutrimento cresce in progressione geometrica e in ragione inversa del benessere; in altri termini meno il reddito è elevato e più proporzionalmente è alta la spesa di sussistenza; 2, la spesa per il vestimento prende e conserva una proporzione sensibilmente costante nell'insieme; 3, la spesa per l'alloggio, il riscaldamento e l'illuminazione ha una proporzione quasi invariabile quale che sia il reddito; 4, infine, più il reddito cresce e più aumenta la proporzione delle spese diverse le quali esprimono il grado di benessere *. Sopra tutto la prima legge ha riscontro completo nella realtà. Ora, come le spese per la sussistenza assorbono quasi tutto il reddito delle persone povere, le spese fondamentali per la difesa assorbono ancora la più gran parte del reddito degli stati. Così la vita dell'umanità, considerata nei suoi più grandi gruppi politici, non sembra ancora aver raggiunto un alto livello: e la maggior parte delle ricchezze fornite dai cittadini è assorbita da spese per la sicurezza interna ed esterna e in generale per la difesa. Così le più povere famiglie impiegano la quasi totalità delle loro entrate per sopperire ai bisogni della vita animale o alla difesa contro l'ambiente e assai poco rimane per lo sviluppo del corpo e dello spirito.

52. Entrate e spese pubbliche sono, come abbiam visto, in rapporti di mutua dipendenza. Mentre la massa del reddito nazionale e i rapporti di distribuzione della ricchezza determinano l'ammontare delle entrate, la loro forma e la loro ripartizione, le spese sono, in non poca parte, influenzate dalle forme politiche e sociali di ciascun paese. Abbiam visto che, come vi sono spese ordinarie e straordinarie, vi sono anche *entrate* dell'una e dell'altra natura. Vi sono entrate che si rinnovano periodicamente e vi sono entrate le quali, per la loro stessa indole, non hanno carattere di periodicità, bensì occasionale, o per lo meno non si rinnovano regolarmente. Prevalevano, in generale, nel passato, forme più eventuali che ora non siano, nell'acquisto, da parte dello Stato, dei beni neces-

* Cfr. Nitti: *L'alimentazione e la forza di lavoro dei popoli* in R. S. 1894.

sari al suo funzionamento. In materia di pubbliche entrate è assai difficile fare classificazioni precise *. È anche più difficile trovare nella storia degli ordinamenti finanziari del passato sistemi che ai nostri si avvicinino. Gli ordinamenti politici, i differenti ordinamenti economici hanno determinato a loro volta differenti ordinamenti finanziari.

Poichè lo Stato e gli enti collettivi, per raggiungere gli scopi che derivano loro dalla origine e dalla loro base storica, hanno bisogno di ricchezze materiali, hanno, abbiam già detto, differenti modi di procurarsele. Vi sono prestazioni obbligatorie, o contribuzioni di ricchezze, o sotto la forma *volontaria* o *per contratto*, o per coazione. Nelle società passate era frequente il sistema dei *donativi*. La tradizione e l'uso davano però qualche volta a tali prestazioni un carattere poco volontario. Le offerte volontarie (quando erano veramente tali) erano un fatto possibile solo in piccole organizzazioni cui sovrastava il più delle volte un pericolo comune; adesso non hanno quasi più alcuna importanza. Le entrate che derivano da contratti, come quelli che fa lo Stato con i cittadini per il debito pubblico, hanno a loro volta una importanza limitata: poichè sono entrate straordinarie ai cui oneri bisogna adempiere con entrate ordinarie. Queste sono ora in piccola parte ricavate dai beni che lo Stato possiede, in parte grandissima per imposizione. I bisogni collettivi essendo cresciuti rapidamente e determinando l'uso di masse di ricchezze notevoli, e il sistema contrattuale non bastando, si è andati man mano verso la forma attuale coattiva. Mentre in generale negli stati antichi derivano per la maggior parte le entrate da beni demaniali, miniere e tributi indiretti su generi di consumo, sopra tutto

* Su questo argomento e per un maggiore sviluppo di esso si possono leggere utilmente Ricca Salerno: *Le entrate ordinarie dello Stato* nel *Manuale di diritto amministrativo* di Orlando; Wagner; *op. cit.*, vol. I; E. Sax: *op. cit.*: Teligman: *The classification of pubblic revenues* negli *Essays on Taxation*, New York, 1895, pag. 265-304; Stein: *op. cit.*, vol. I, pag. 350 e seg.; Bastable: *Pubblic. finance*, pag. 155 e seg.; Carl G. Plehn: *Classification of Pubblic Revenues* nel *Political Science quaterly* di marzo 1897; Graziani in G. d. E. febbraio 1893.

su quelli introdotti dall'estero, negli stati moderni sono le imposte e le tasse che formano la base dei bilanci.

Base notevole di entrate nei vecchi stati erano le regalie. Che cosa esse siano, secondo un vecchio autore, è assai difficile dire: *regaliae vero quae sint vix definiri potest.* Erano in generale, nel medio evo, i diritti finanziari i quali si credeva derivassero dall'esercizio della sovranità. Comprendevano spesso diritti di ogni natura, che si riferivano al potere giudiziario, o alla sicurezza, alla tutela o alla protezione. Erano non di rado vere imposte, ma con impronta demaniale. Fra le regalie medioevali figuravano alcune prestazioni che era obbligatorio rendere al principe, in casi determinati; i beni senza padrone che erano devoluti alla Corona; i compensi e le retribuzioni per servizi resi direttamente dallo Stato; e infine molti monopoli, possessi e industrie diverse. Più tardi l'espressione di regalia si limitò a queste ultime categorie ed ebbero parte principale la coniazione delle monete, le poste, ecc. la cui importanza divenne sempre maggiore accanto alle regalie di carattere fondiario. Le regalie, di cui dunque è assai difficile dire la natura precisa e i limiti, ebbero una trasformazione continua e incessante *.

Negli stati moderni sono scomparse quasi del tutto le prestazioni di carattere personale. Anzi nella più gran parte

* Roscher distingue quattro forme principali di regalie nel medio evo: *Finanz.*, pag. 71 e seg.; ma le forme di esse erano diversissime. Jean Bodin, che fu tra i più profondi teorici politici, nel sorgere dell'evo moderno, nella sua opera *Les six livres de la Répubblique*, fa derivare da sette fonti le pubbliche entrate: 1. ex agris publicis; 2. ex hostium spoliis; 3. ex amicorum largitionibus; 4. ex sociorum vectigalibus ac tributis; 5. ex earum rerum vectigalibus, quae aut inveniuntur aut exvehuntur; 6. ex mercatura; 7. ex subditorum tributis. Ora *ex agris pubblicis* non si ricava che molto poco; poichè sopra tutto nei paesi popolosi il demanio fondiario è in diminuzione. *Ex hostium spoliis*, in una società civile, non si può pretendere di ricavare una fonte di entrate, quantunque i così detti trattati di pace conchiusi dopo la guerra europea fanno discendere la società europea ai tempi delle barbarie. *Ex amicorum largitionibus*... non è poi da pensare. E così anche le altre entrate ordinarie, tranne le imposte e le tasse, hanno importanza minima. Ad ogni modo la classifica di Bodin ci rivela tutto il sistema politico e finanziario di un tempo ormai finito.

degli stati di Europa non vi è quasi più traccia della serie grandissima di prestazioni, che in passato costituivano la base della finanza. Tranne la leva militare, che impone ai cittadini quasi senza compenso, per scopo supremo di sicurezza e di difesa, di prestare la loro opera nell'esercito, non vi è quasi traccia di servizi personali coattivi. La giuria, che nel maggiore numero dei casi è retribuita, si riduce a un obbligo poco oneroso e per pochi. In ogni modo anche in questi casi lo Stato provvede al mantenimento delle persone e dà loro i mezzi di vivere.

L'obbligo di assumere alcuni pubblici uffici gratuitamente, obbligo che è tanta parte dell'autonomia locale in Inghilterra, non costituisce un vero onere nel tempo nostro, e del resto è limitato ad assai poco. Ancora in qualche paese le leggi sui lavori pubblici conservano qualche traccia di prestazioni personali obbligatorie: ma la loro importanza è scarsissima.

53. Oramai si può dire che i bilanci dei paesi moderni si basino non solo prevalentemente, ma quasi esclusivamente, su entrate di diritto pubblico, come le imposte e le tasse. Gli stessi grandi monopoli dello Stato sono in realtà dissimili nel contenuto dalle vecchie *regalie*: quando non sono stabiliti per ragioni di sicurezza o di ordine (monetazione, posta, telegrafo ecc.) sono vere imposte indirette come i monopoli del sale, del tabacco, dell'alcool, ecc.

Le pubbliche entrate possono essere classificate o tenendo presente il loro svolgimento storico giuridico, o il diritto positivo vigente, o i rapporti finanziari che vengono a determinarsi, o, e questo è il punto di vista che più interessa, la loro natura economica.

Le entrate ordinarie, come le entrate straordinarie, non differiscono sostanzialmente: mediante esse si impiega una parte della ricchezza nazionale all'appagamento di bisogni collettivi. Le *entrate ordinarie* derivano dal demanio pubblico o privato e da contribuzioni periodiche dei cittadini a qualsiasi titolo. Le *entrate straordinarie* derivano invece da diminuzione sotto qualsiasi forma del patrimonio collettivo (vendite di patrimonio, debiti) o da aumenti temporanei di im-

poste esistenti. La loro diversa funzione è quindi nettamente indicata.

Le entrate ordinarie per la loro natura o per disposizione di legge si rinnovano periodicamente in ogni esercizio finanziario: le straordinarie non hanno carattere di regolarità e non si presentano con periodicità costante. Ma accade che anche queste ultime per la legge dei grandi numeri, trattandosi in generale di grandi collettività umane, tendono qualche volta ad assumere le caratteristiche delle precedenti. Onde qualche autore, con evidente esagerazione, ha creduto di aggiungere un' altra categoria, quella delle entrate *ultrastraordinarie*, come delle spese *ultrastraordinarie*.

Le entrate ordinarie possono essere originarie e derivate. Sono *originarie* quelle che derivano da beni patrimoniali o di diritto privato; sono *derivate*, o di diritto pubblico quelle che comprendono i tributi così *speciali*; (tasse, multe pecuniarie) come *generali* (imposte).

Le entrate straordinarie sono; 1 l'impiego dei fondi del Tesoro dello Stato, 2 l'aumento temporaneo dei tributi esistenti o una speciale contribuzione di guerra, 3 l'alienazione del demanio fiscale, 4 la dichiarazione di corso forzato, 5 infine la più importante fra tutte: l'accensione di debiti.

Nella pratica finanziaria in quasi tutti i bilanci si distingue fra *entrate effettive* ed *entrate non effettive*. Una imposta fondiaria è una entrata effettiva; infatti essa, senza modificare in nulla la situazione patrimoniale dello Stato, gli procura una entrata. L'accensione di un debito è una entrata non effettiva; poichè lascia traccia passiva nel patrimonio dello Stato e non è altra cosa che il risultato di uno spostamento avvenuto nella situazione patrimoniale.

Fra le entrate ordinarie ve ne sono dunque di diritto privato, come quelle che derivano dal patrimonio; quasi privato, come le contribuzioni relative a imprese industriali; di diritto pubblico, come le tasse e le imposte. Prevalgono nei bilanci moderni le entrate di diritto pubblico, sopra tutto le imposte.

Sorte da principio come entrate supplementari o sussidiarie delle grandi entrate demaniali, le imposte hanno avuto poi una

importanza crescente; sono ora la base de' bilanci moderni, benchè il demanio tenda a riacquistare quell'importanza che pareva avesse definitivamente perduta.

Tasse e imposte hanno una funzione assai differente. La *tassa* è il corrispettivo di servizi pubblici speciali, l'*imposta* di servizi pubblici generali. Vi sono servizi pubblici, sopra tutto di carattere politico, di cui non è possibile misurare i vantaggi che recano ai singoli cittadini e per cui non è possibile valutare i singoli atti di Stato; così la sicurezza interna ed esterna, la quale non si può dire quanto giovi a ciascuno. Ora a questi bisogni politici si provvede sempre con imposte, trattandosi di funzione di Stato indivisibile. Ma vi sono servizi pubblici, sopra tutto di carattere sociale, per cui lo Stato non differisce essenzialmente da una intrapresa privata ed è allora retribuito in ragione del consumo individuale del servizio che esso rende. Si ha allora la tassa. Chi possiede un reddito di 1000 lire, paga, supponiamo, una imposta quando dà allo Stato il 5 % delle sue entrate, senza particolare designazione degli scopi cui il suo tributo deve servire. Lo Stato lo impiegherà per i suoi fini politici, se ne avvarrà come meglio crederà. Invece chi richiede una particolare istruzione e paga per l'università, supponiamo 300 lire all'anno, paga una tassa. L'uso delle imposte e delle tasse non è indifferente, nè si può usare per gli stessi scopi le une o le altre, come avremo occasione di dire più largamente in seguito.

X.

La ripartizione della ricchezza e le forme della imposizione.

54. I cittadini di ciascun paese devono fornire ogni anno per la esistenza dello Stato e degli enti collettivi, masse enormi di ricchezze: ciascun individuo, anche povero, sopporta un sacrifizio di cui egli stesso non si rende conto per effetto delle imposte indirette. Ora occorre indagare quali norme presiedano a questa prelevazione. Donde gli stati moderni, che

hanno spese così ingenti, ricavano le loro entrate? quale processo segue la imposizione? com' essa opera?

Ma prima di cominciare lo studio delle entrate pubbliche sarà bene affrontare una questione preliminare, che ha una importanza decisiva per quanto noi dovremo dire. È opinione comune che la finanza pubblica deva non solo provvedere all'appagamento dei bisogni collettivi, ma anche agire utilmente sulla distribuzione della ricchezza: anche coloro i quali questa seconda cosa negano, riconoscono che in realtà le forme attuali della imposizione finiscono con agire assai spesso in tal senso. Di fronte a queste idee, si è venuta sviluppando generalmente la convinzione che nelle società moderne la ricchezza sia generalmente accentrata; e che la imposta deve colpire preferibilmente i redditi maggiori. L'elevazione delle classi popolari e la loro partecipazione alla vita pubblica, hanno contribuito non poco a diffondere queste idee: spesso a esagerarle. Nei parlamenti si discute assai spesso della immoralità delle imposte indirette: anzi della necessità di abolirle, o almeno di ridurle al minimo; di basare le pubbliche entrate sopra una grande imposta diretta. Così nel pubblico si diffonde sempre più la idea che basti colpire i redditi maggiori per provvedere alle crescenti esigenze delle pubbliche spese.

Ora invece, esaminata da vicino la distribuzione della ricchezza con tutti i mezzi che la statistica finanziaria mette a nostra disposizione, appare evidente che i redditi superiori sono dovunque pochi e le singole società, ove varia molto il processo di produzione e ove l'ammontare della ricchezza privata è assai differente, ci appaiono dominate dalle stesse forme di distribuzione. Appare anche dall'esame di tutte le statistiche finanziarie che non solo non vi sia punto una tendenza all'accentramento della ricchezza, come da molti si è preteso finora, ma come non si possa più onestamente parlare del famoso processo del capitalismo per cui i ricchi tendono a diventare sempre più ricchi e i poveri sempre più poveri. Invece si nota una tendenza sempre crescente delle classi inferiori a elevarsi ed è dimostrato che nelle società

moderne la massa del reddito nazionale va solo in minima parte alle classi ricche.

Basandosi su alcune inesatte affermazioni di Ricardo, Marx ha voluto dimostrare il così detto accentramento capitalista; l'accumulazione del capitale per effetto di un processo inevitabile. Le forme moderne dell'industria e del credito devono secondo Marx portare inevitabilmente a un processo di proletarizzazione: così di fronte a una moltitudine, serva delle macchine e del capitalismo, e sprovvista di ogni capitale, vi sarà un numero di ricchi sempre più ricchi: sarà proprio questo processo capitalistico che determinerà la società comunista, in cui la terra e gli stromenti di produzione saranno della collettività.

I fatti hanno dimostrato che queste ipotesi non hanno alcun fondamento. Non solo non vi è il minaccioso accentramento; ma la ricchezza tende sempre più a ripartirsi largamente. La condizione delle classi operaie si eleva e il popolo partecipa alla distribuzione della ricchezza prodotta in misura sempre crescente.

Come reazione sono sorte non poche teorie che considerano la distribuzione della ricchezza come un fatto naturale.

Uno scrittore italiano, il Pareto, nel suo *Cours d'économie politique*, esaminando la distribuzione della ricchezza nelle società moderne e confrontandola, nei limiti concessi dalle ricerche di cui disponiamo, a quelle dell'antichità e delle società medioevali, fu colpito da un fatto singolare: la ripartizione dei redditi gli parve seguire la stessa tendenza. Anche in differenti condizioni di civiltà e di sviluppo economico, notò sempre che il numero dei possessori diminuisce con l'aumentare del reddito e vide la ripartizione della ricchezza seguire la identica curva: rappresentata graficamente, la distribuzione dei vari paesi produce l'impressione stessa, egli scrisse, di disegnare sulla carta un certo numero di cristalli di una stessa sostanza chimica. Vi sono cristalli grandi e ve ne sono piccoli e mediocri; ma essi hanno tutti la medesima forma. Come l'autore stesso dovè riconoscere, i dati forniti non hanno per il passato che un valore assai relativo. Le persone che ci hanno tramandato notizie sul Perù nel secolo

XVIII, o anche sulla distribuzione della ricchezza nel medio evo, non meritano forse una grande fiducia. Ma al contrario i dati che noi possediamo attualmente sulla distribuzione della ricchezza nelle società contemporanee, meritano di esser tenuti in seria considerazione. Il Pareto ritiene che anche i dati relativi alle società odierne, mettano in grado di affermare che i redditi seguano una stessa curva, la quale non può essere determinata dalle condizioni economiche, poichè è la stessa in paesi che hanno condizioni economiche diversissime, come l' Inghilterra, la Germania, l'Italia, ecc *.

La piramide sociale, di cui si parla spesso e di cui i ricchi rappresenterebbero la punta e i poveri la base, è secondo questa ipotesi, una imagine un po' imprecisa, ma che non si discosta molto dalla realtà.

Or non è il caso di entrare nella disamina di questa ipotesi del Pareto, che non manca di audacia. Per essere accettata avrebbe bisogno di un corredo di fatti e di osservazioni quali mancano tuttavia. Per non accettarla bastano i fatti che noi possediamo. Si può ben dire però che ciò che sorprende nell' esame delle statistiche odierne è che la distribuzione della ricchezza si presenta quasi dovunque con variazioni assai minori che non si creda a prima giunta.

Fino a qualche anno fa nessuno osava dubitare di una tendenza all'accentramento della ricchezza. Perfino Leone XIII nella sua famosa enciclica *Rerum novarum* riconosceva esservi

* Pareto: *Cours* § 965 afferma quindi: « Il n'est donc pas vrai que dans les circostances actuelles, l'inégalité des fortunes aille en augmentant et toutes les déductions qu' on a voulu tirer de cette proposition erronée, tombent dans le néant ».

Questa coincidenza fa credere al Pareto che il fenomeno possa dipendere da qualche cosa inerente alla natura umana. Essa infatti si riscontra nelle condizioni più disparate di organizzazione politica e sociale, di cultura e di ricchezza. Cfr. Pareto: *Cours*, lib. III, cap. I.

Secondo le ricerche del Pareto portando i logaritmi del tasso dei redditi (x) e del numero di questi stessi redditi (y) su due assi rettangolari, la curva che se ne ottiene e che differisce assai poco da una linea retta, ha per equazione nella sua forma più semplice $\frac{A}{x^{z}}$ di cui le costanti A e a possono essere ottenute per interpolazione dei logaritmi di N. 1.

divitiarum in exiguo numero affluentia, in multitudine inopia. A Londra esiste un proverbio secondo cui accumulazione della ricchezza è rovina degli uomini *: e la ricchezza, si ripete sempre, aumentando si concentra. Fino a qualche anno fa, niuno parea dubitasse della così detta proletarizzazione, invocata sempre, dopo Marx, dagli scrittori socialisti a sostegno della loro tesi.

Non vi è nulla invece di meno vero. Oramai le ricerche che la statistica ha compiuto in questo campo sono molto importanti; anzi i dati che noi possediamo sono da questo punto di vista esaurienti e dimostrano come manchino di ogni base le affermazioni di tutti coloro che insistono sulla tesi secondo cui la ricchezza tenda ad accentrarsi. La Prussia, la Sassonia, il Baden sopra tutto, ci permettono, mediante le loro accurate statistiche, una indagine, la quale ha veramente il maggiore interesse. Ma anche altri stati possiedono un materiale che è degno di attenzione. Perciò questo argomento va discusso all'infuori di ogni preconcetto convenzionale, e soltanto secondo le risultanze della statistica †.

55. Cominciamo da un paese, ove meno violente sono state le mutazioni politiche e ove il processo di distribuzione della ricchezza ha avuto anche un cammino più normale: la Svezia. Si tratta anche di un paese che fa dal principio del secolo XIX censimenti della popolazione, che sono stati spesso modelli di precisione. Ora i tre censimenti eseguiti nel 1805, nel 1840, nel 1855, hanno tenuto conto della distribuzione della ricchezza ed enumerato le famiglie del regno dal punto di vista della loro situazione economica. Risulta da quelle cifre che mentre il numero delle famiglie po-

* C. Booth: *Life and labour of the people in London*, vol. IX, pagina 64.

† Cfr. su questo argomento, oltre le numerose statistiche finanziarie, una bibliografia di Cossa nel G. d. E. settembre 1894: Leroy Beaulieu: *Essai sur la répartition des richesses*, ediz., Paris 1896; Giffen: *op. cit.*: Benini: *Demografia* Firenze, 1901, pag. 287; Ammon: *L'ordre social et les bases naturelles*, Paris, 1900, cap. XXVII e XLIII; R. Meyer: *Einkommenstatistik* nell' *Handwörterbuch der Staatswissenschaften* di Meyer: De Foville: *Le morcellement* etc., Paris, 1885, ecc. ecc.

vere è diminuito notevolmente, è straordinariamente cresciuto quello delle famiglie che hanno ciò che occorre alla vita senza essere ricche e in gran parte nè meno agiate. Queste parole ricchezza, agiatezza, sono un po' indeterminate, ma si tratta di vecchi censimenti, cui non è possibile chiedere ciò che mezzo secolo fa non era possibile dare *.

Nè la Norvegia presenta una situazione molto diversa. Secondo accurate ricerche, il reddito nazionale della Norvegia nel 1898 si elevava a 700 milioni di corone, cioè, data la popolazione, a 325 corone per abitante. Ora, secondo i dati della statistica svedese, 87 per cento dei contribuenti aveano un reddito inferiore a 700 marchi e solo 0.2 per cento superiore a 10 mila **. L'imposta nazionale sul reddito per l'esercizio 1899-1900 conferma questi risultati †.

* Secondo i censimenti svedesi del 1805, del 1840, del 1885, la situazione della popolazione era la seguente:

FAMIGLIE	1805	1840	1855
a) che possiedono al di là del necessario	2.96 o|o	9.35 o|o	13.75 o|o
b) che possiedono il necessario . .	25.74	62.74	67.05
c) che possiedono più o meno al disotto del necessario	54.81	22.28	15.93
d) in una povertà completa	16.49	5.63	3.27
Totale	100.00	100.00	100.00

Cfr. *Suède*, vol. I, pag. 129.

** Ripartendo i redditi della Norvegia in 4 classi:

I	classe	indigente,	reddito annuale inferiore a corone			700
II	»	media	»	da 700	a	3.000
III	»	agiata	»	da 3.000	a	10.000
IV	»	ricca	»	superiore a 10.000		

si ha nel 1898 la seguente ripartizione:

I	classe	conta 87.3 o|o dei contribuenti	e paga	50.7 o|o	della imposta
II	»	12.2 o|o	»	» 26.3 o|o	»
III	»	1.3 o|o	»	» 12.7 o|o	»
IV	»	0.2 o|o	»	» 10.3 o|o	»

Cfr. lo studio di H. E. Berner nel volume *Norvège*, pagina 212. Kristiania, 1900, pubblicato dal governo norvegiano per l'esposizione di Parigi,

† Bull. S. I. c. aprile 1902.

Anche l'Olanda non ha avuto nel secolo scorso nè rivoluzioni profonde, nè sommovimenti politici notevoli: la distribuzione della ricchezza non appare assai diversa. In una popolazione di poco meno di 5 milioni di abitanti nel 1894, 115 persone soltanto aveano un patrimonio da 2 milioni di fiorini in su, in complesso 339 milioni; 287 aveano da 1 a 2 milioni e tutti insieme 377 milioni; 905 da 500 mila fiorini a 1 milione, tutti insieme 1.007 milioni; 3,326 da 200 mila a 500 mila fiorini, complessivamente 1007 milioni: viceversa 6.274 individui aveano da 100 mila a 200 mila fiorini, complessivamente 864 milioni; 12.005 da 50 mila a 100 mila fiorini e complessivamente 836 milioni e 54,668 da 13 mila a 50 mila fiorini e complessivamente 315 milioni *. Ma nei primi anni l'applicazione della imposta sul patrimonio fu incerta e difficile: hanno una maggiore importanza i dati più recenti. Dalla imposta sul patrimonio sono esclusi i patrimoni inferiori a 13 mila fiorini. Ora nel 1901 i patrimoni colpiti, cioè da 15 mila fiorini in su, rappresentavano una ricchezza complessiva di 5729 milioni †.

Coloro che possedevano da 13 mila a 100 mila fiorini, formavano tutti insieme una ricchezza di 2295 milioni; coloro che possedevano da 100 mila a 500 mila fiorini rappresentavano 2033 milioni; e i veramente ricchi, coloro che possedevano oltre 500 mila fiorini, rappresentavano complessivamente 1600 milioni. Ma il grandissimo numero è formato anche in Olanda da persone che non possiedono, o possiedono al di sotto di 13 mila fiorini.

56. Nè nei grandi paesi la situazione è diversa. In Austria, in occasione della presentazione del bilancio del 1899, in un documento parlamentare, il reddito dei paesi rappresentati al Reichsrath veniva valutato in 3 miliardi di fiorini, i redditi sottomessi alla nuova imposta sul reddito rappresentavano

* Bull. S. I. c. 1897, pag. 452.

† Da dati ricevuti dal Ministero delle finanze dei Paesi Bassi. Va tenuto conto che l'Olanda, paese essenzialmente commerciale, con traffici sviluppatissimi, con vaste colonie presenta tendenze spiccate alla formazione di grandi fortune. Nondimeno anche in essa la ricchezza è meno accentrata che non si creda.

invece 1.118 milioni di fiorini; di cui il 27 per cento era formato di redditi da 600 a mille fiorini e oltre il 64 per cento da redditi inferiori a 3600 fiorini: appena il 26,90 per cento da redditi inferiori a 6 mila fiorini *.

In Francia, calcoli di relativa approssimazione sulla ripartizione del reddito nazionale non esistono: ma tutto fa ritenere che la divisione della ricchezza sia generalmente più larga che in tutti gli altri grandi paesi di Europa. Numerosissimi scrittori anzi dimostrano essere il suolo francese suddiviso assai più che il suolo degli altri paesi fra un grandissimo numero di proprietari †.

Anche i redditi mobiliari sono in Francia largamente divisi: e non solo la rendita pubblica, ma anche i titoli delle grandi società commerciali.

Nel 1894, in un discorso pronunziato a Romilly, Casimir Perier valutava il reddito medio dei possessori di rendita pubblica in 370 franchi; nel 1896 Neymarck nella memoria sul *Morcellement des valeurs mobilières* in 403 franchi: il direttore del Debito pubblico, Chaperon, in 404 franchi. È vero che queste medie possono essere il risultato di termini assai diversi: ma non è meno vero che esistevano in Francia circa 2 milioni di detentori di rendita pubblica e che togliendo la

* La ripartizione, secondo quel documento parlamentare, era per il 1899:

Categorie di redditi	Contribuenti	Redditi in migliaia di fiorini	per o|o del totale
da 600 a 1000 fiorini	404,044	302.400	27.06
» 1000 a 2000 »	215.000	275.000	24.60
» 2300 a 3600 »	50.751	139.600	12.48
» 3600 a 4600 »	12.739	51.600	4.61
» 4600 a 6000 »	9.350	48.900	4.37
oltre 6000 fiorini	17.874	301.000	26.90
	709.758	1.118.500	100.—

I redditi inferiori a 3600 fiorini rappresentavano dunque 6|7 dei contribuenti e 64 o|o del totale della imposta.

† Cfr. *Annuaire statistique de la France*, 1894, pag. 585. Le *cotes foncières* che pagavano per imposta oltre 1000 franchi, rappresentavano 10.69 o|o del totale.

rendita posseduta dai maggiori enti morali, la media scende a 222 franchi di rendita, che rappresentano un capitale di circa 7500 franchi *. Nel 1870 gli azionisti della Banca di Francia erano 16.062 e possedevano in media 11 azioni per ciascuno, che al corso di 2600 franchi valevano 26.000 franchi. Nel 1900 erano 27.135 con $6\,^3/_4$ azioni per ciascuno, che al corso di 3.800 franchi valevano da 26.600 a 28 mila franchi †.

* Secondo Chaperon nel 1830 le rendite nominative, che allora rappresentavano la grandissima parte si dividevano così :

Iscrizioni da	10 a	50	franchi	9.30 o|o	del totale
»	51 a	600	»	62.99 o|o	»
»	601 a	1.000	»	7,97 o|o	»
»	1.001 a	1.500	»	5.91 o|o	»
»	1.501 in su		»	13.83 o|o	»

Nel 1888 le proporzioni erano anche più mutate :

Iscrizioni da	2 a	50	franchi	35.90 o|o	del totale
»	51 a	500	»	50.11 o|o	»
»	501 a	1000	»	7.53 o|o	»
»	1.001 a	1500	»	2.61 o|o	»
»	1.501 in su		»	4.05 o|o	»

Chaperon calcolava che esistessero 1 milione e mezzo di detentori di rendita con un reddito medio di 404 franchi. *Val. mob.* vol. I.

† Il *Crédit Foncier* di Francia nel 1899 era rappresentato da 341.000 azioni che appartenevano a 40.085 azionisti. La media delle azioni possedute da ciascun individuo era di 8 1|2, cioè rappresentava circa 5.800 franchi, ciascuna azione essendo valutata al prezzo di 675 franchi. Nè, secondo i calcoli di Neymarck, il debito della città di Parigi e le azioni della società ferroviaria sono meno frazionati.

Cfr. Neymarck: *Valeurs mobilières* in D. C. I. B.

Anche le *pompe funebri* controllano utilmente le statistiche della ripartizione dei redditi. La vanità degli uomini è grande durante la vita ma non si limita alla vita. Ragguagliando a 1000 i 202.490 interramenti fatti dal 1876 al 1879 a Parigi è stato calcolato che vi sono stati 4 per mille interramenti di 1. e 2. classe, 10 di 3. e 20 di 4. Gli interramenti di 7, 8 e 9 classe sono stati 276 e quelli gratis 547.

Niente invece dimostra l' affermazione, tante volte ripetuta, che il commercio tenda a concentrarsi anche più delle industrie. Secondo i ruoli delle imposte delle patenti in Francia, i diritti fissi o proporzionali che ascendevano nel 1850 a 1.163.255 *cotes* salivano invece nel 1900 a 1.752.345.

La statistica delle successioni è conferma esplicita di tutte le cifre date già. La media delle successioni del 1902 (attivo netto), nel più ricco paese del continente di Europa è stata appena di 13 mila franchi. †.

57. Ma se andiamo a nazioni che ci danno mezzi di investigazione migliori e più completi, lo stesso fatto ci è confermato. L'indagine è più facile in quei paesi come l'Inghilterra, gli stati della Germania, ecc. che possiedono grandi imposte sul reddito. Nei paesi come la Francia, o l'Italia, l'indagine è più difficile. Infatti ha assai poca importanza sapere il numero di quote fondiarie o urbane: uno stesso individuo potendone possedere molte e figurando ugualmente come proprietari coloro che possiedono 1 ettaro di terra e coloro che ne possiedono 30 mila. Ciò che importa sapere è come il reddito nazionale o la ricchezza si ripartiscono. Perciò si prestano assai meglio alla indagine quei paesi i quali

† Ecco come nel 1905 si classificavano le successioni in Francia secondo l'importanza dell'attivo netto:

	Numero delle successioni	Ammontare complessivo (in milioni)
da 1 a 500 franchi	116.802	29
da 501 a 2000 franchi	101.710	127
da 2.001 a 10.000 franchi	107.733	520
da 10.001 a 50.000 franchi	44.056	944
da 50.001 a 100.000 franchi	7.118	493
da 100.001 a 250.000 franchi	4.638	723
da 250.001 a 500.000 franchi	1.619	576
da 500.001 a 1 milione	816	565
da 1 a 2 milioni	328	463
da 2 a 5 milioni	150	442
da 5 a 10 milioni	34	235
da 10 a 50 milioni	12	253
oltre 50 milioni	3	373

Osservando la statistica delle successioni nel 1902 de Foville nota: *on peut y voir comme une réédition sous forme numérique, du fameux sermon sur le petit nombre des élus. Voyez sur 1000 défunts dont le fisc a suivi le convoi, 1 seul millionaire, 2 demi millionaires, 4 quart de millionaires: et c'est tout.* In R. P. P. 10 sett. 1903. Ma non è tutto. Il fisco non segue che un piccolo numero di funerali. Su 800.000 morti nella stessa Francia la metà circa non lascia nulla.

possiedono grandi imposte generali sul reddito. E prima di tutti i paesi della Germania *.

La Sassonia e la Prussia avevano imposte sul reddito ordinate in guisa che si poteva, senza gravi difficoltà, conoscere con approssimazione la divisione della ricchezza. La Sassonia, aveva, secondo il censimento del 1° dicembre 1900, abitanti 4,199,758: era il paese tedesco in cui lo sviluppo industriale era più notevole. Risulta dalle statistiche finanziarie che dal 1879 al 1900 le persone colpite dalla imposta sono aumentate del 60 %, l'ammontare dei redditi del 131 %; il reddito medio per persona di circa il 44 %. Si trattava dunque di una situazione assolutamente eccezionale: che del resto rispondeva non solo ad un rapido aumento di ricchezza, ma anche a criteri più precisi nell'applicazione della imposta †.

La Sassonia è un paese prevalentemente industriale, dove la maggior parte dei redditi ha origine industriale.

Dal 1879 al 1900 i redditi (non dedotti gli interessi dei debiti) sono cresciuti nel seguente modo: beni fondiari 50.9 per %, rendite 128,5 per %, stipendi 202,5 per % commercio

* La Prussia e la Sassonia si prestavano meglio della stessa Inghilterra a un esame della distribuzione dei redditi, prima di tutto per i più bassi limiti di esenzione e poi per l' ordinamento stesso delle loro imposte sul reddito.

† Le statistiche finanziarie della Sassonia davano i seguenti risultati:

Anni	Numero delle persone colpite dalla imposta	Redditi (detratti gli interessi dei debiti) marchi	Media del reddito delle persone colpite marchi	Ammontare della imposta marchi
1879	1.088.002	959.442.075	822	11.891.253
1884	1.213.188	1.140.977.502	940	11.804.172
1890	1.404.069	1.495.910,639	1.065	20.696.674
1896	3.581.311	1.792.669.404	1.134	26.815.321
1900	1.746.408	2.214.069.135	1.268	35.242.597

La più gran parte delle notizie sulla Sassonia è attinta dalla pubblicazione ufficiale *Statistiche Uebersichten über die Ergebnisse der in Yahre... in Konigreiche Sachsen ausgefürten Einschätzungen Zur Einkommenstener*, pubblicata annualmente.

e industria 94,6 per °/₀ *. Senza dubbio queste cifre hanno un diverso valore, essendo evidente che i risultati sono dovuti in parte ai migliori processi di accertamento del reddito. Non è meno vero che vi è stato uno sviluppo proporzionalmente assai maggiore nei salari che in tutte le altre forme di reddito.

Or che risulta dall'esame della statistica dei redditi in Sassonia?

Nel 1895 la popolazione della Sassonia era di 3.787.688 abitanti. Le persone che avevano un reddito molto alto eran poche: formavano nel 1898 appena una piccola minoranza. E in ogni modo una minima parte del reddito nazionale, appena 8,47 per cento, era destinato alle persone veramente ricche, con oltre 54 mila marchi di reddito. Coloro che avevano oltre 100 mila marchi di reddito non rappresentavano che 5.59 per cento del reddito della nazione. Quest'ultimo, com'era composto nella maggior parte? Per 87 °/₀ di redditi inferiori a 8.009 marchi, per 58.59 °/₀ di redditi inferiori a 2.200 marchi. Ciò che è anche più notevole, se si osservino queste statistiche per un certo numero di anni, è la tendenza spiccatissima dei redditi medi (da 800 a 3.300 marchi) a soverchiare tutti gli altri. Se prendiamo nella stessa Sassonia la statistica dei redditi dal 1879 al 1898, troviamo questo fatto in forma spiccatissima †.

* Dal 1879 al 1900 i redditi colpiti dall'*Einkommensteuer* sono passati da 1088 a 2.403 milioni di marchi. Nello stesso periodo i redditi dei beni fondiari sono passati da 218 a 329 milioni; le rendite da 111 a 288; gli stipendi e salari da 364 a 1.103: i provventi del commercio e della industria da 350 a 681 milioni.

† Ecco le variazioni della statistica dei redditi in Sassonia dal 1879 al 1898:

	1879	1890	1898
Fino a 500 marchi	560.210	546.138	529.543
Da 500 a 800 »	270.246	401.439	476.994
Da 800 a 1.600 »	165.699	318.125	476.099
Da 1.600 a 3.330 »	62.140	91.224	131.777
Da 3.300 a 9.600 »	24.414	36.841	47.332
Superiori a 9.600 »	5.293	10.402	15.035

Le persone senza alcun reddito erano poi 1.842.359 nel 1879. 2.098.615 nel 1890, 2.293.070 nel 1898. Il reddito netto di ciascun abitante, che era di 882 marchi nel 1879 e di 1033 nel 1890, si è elevato a 1.201 nel 1898: ma di questo accrescimento si sono avvantaggiati sopra tutto i redditi medi, che rappresentano le facoltà medie, cioè la massa della popolazione. I redditi medi sono in realtà più numerosi che la statistica non dimostri. Infatti, un operaio il quale guadagni 750 marchi all'anno e abbia un figlio che ne guadagni 400, rappresenta in realtà un reddito familiare di 1650 marchi. e non è in condizioni diverse, anzi sotto alcuni aspetti è in condizioni migliori, di un piccolo impiegato che sia solo a guadagnare e che abbia la stessa somma.

Si deve ancora tener conto che fra 1.666.770 persone colpite dalla imposta nel 1897, vi sono 6.697 persone giuridiche con un reddito medio di 11.468 marchi e che quindi contribuiscono non poco a far sembrare più numerosi i redditi maggiori.

Ora ciò che ci colpisce vivamente nell'esame di queste statistiche è, che ciò che si è ripetuto per tanti anni, la famosa tendenza dei poveri a diventare sempre più poveri e dei ricchi a diventare sempre più ricchi, non ha nessun riscontro nella realtà. Si è anche creduto, si continua tuttavia a ripetere, che nelle attuali forme di produzione, i redditi medi sono quelli destinati maggiormente ad esser sacrificati. La statistica finanziaria ci rivela invece che, non solo i redditi medi non tendono a scemare, ma viceversa tendono a svilupparsi, così nel numero come nella loro importanza relativa. Noi andiamo anzi assai probabilmente verso forme economiche in cui i redditi medi avranno nella distribuzione della ricchezza sociale assai maggiore importanza che ora non abbiano.

38. Benchè la *Einkommensteuer* prussiana, per il suo ordinamento, si presti meno di quella sassone a fornirci gli elementi per i confronti relativi alla distribuzione del reddito, pure i dati che essa fornisce non mancano di significato. Come è noto, questa imposta esenta i redditi inferiori a 900 marchi e applica saggi progressivi per i redditi superiori. Riordinata completamente nel 1891, questa imposta è, si può dire, recente

e per gli anni anteriori bisogna calcolare sopra i dati della *Classensteuer* o imposta di classi *.

Al 31 dicembre 1900 la popolazione del Regno di Prussia era 34.468.307 abitanti. Quando fu fatta la statistica di cui ci occupiamo la popolazione veniva calcolata in 33.169.810 abitanti, ma di essi, 22.377.304 erano interamente esenti da imposta, poichè il loro reddito non raggiungeva 900 marchi, o perchè godevano di certi privilegi, come quello dell'estraterritorialità: 8.515 persone erano in questo ultimo caso.

Un dettagliato rapporto presentato dal ministro delle finanze prussiane ** sul rendimento dell'*Einkommensteuer* in Prussia nel 1899 e nel 1900 contiene una serie di elementi di grande valore. Risulta da tale rapporto che sul numero totale dei contribuenti nel 1890 solo 423.878 persone fisiche in tutto il regno di Prussia aveano un reddito superiore a tre mila marchi. Nel 1900 vi erano in Prussia 22.377.304 persone fisiche e morali contemplate dalle imposte sul reddito, ma di esse 20.890.102 venivano esentate per avere un reddito minore di 900 marchi †. Anche in Prussia, dove pure il concentramento

* La distribuzione dei redditi in Prussia secondo Sotbeer (*Zur Einkommenstatistik von Preussen, Sachsen etc.*) era la seguente negli anni 1871, 1881 e 1886:

	1876	1881	1886
420 marchi	5.155.524	5.224.654	5.557.107
3.650 »	4.50.567	472.918	522.321
4.800 »	66.319	75.720	88.639
16.800 »	8.033	8.785	10.860
84.000 »	532	543	737

** *Mittheilungen aus des Verwaltung der direkten Steuern in preussischen Staate — Statistik der preussichen Einkommenstener Veranlagung für das Yahre 1900*, Berlin 1900.

† Ecco i risultati dell' imposta sul reddito in Prussia negli anni 1896 e 1900.

	anno 1900	anno 1896
	per o/o della popolazione	
Esenti dalla imposta per reddito inferiore a 900 marchi.	62.41	67.20
Esenti dalla imposta perchè in posizione non stabile	4.44	3.50

della ricchezza è notevole, coloro che possiedono oltre 100 mila marchi di reddito sono 0,02 del totale: sono dunque una minoranza assai scarsa. Tutti coloro che hanno reddito superiore a 9500 marchi non rappresentano che 0,75 della popolazione. La quasi totalità della popolazione, 95,81 % riceve redditi minori di 3.000 marchi. La popolazione colpita dalla imposta sul reddito comprende negli anni 1900 e 1899 quasi un terzo, nell'anno 1896 circa tre decimi della popolazione totale. Invece di esservi un processo di impoverimento progressivo delle classi lavoratrici, come fu detto essere quasi immancabile nelle forme attuali di produzione, si nota un accrescimento continuo dei redditi minori. Il numero di coloro che pagano imposta per una entrata superiore a 900 marchi passa da 9.185.173 nel 1896 a 11.092.514 nel 1900. Ma sono i redditi medi sopra tutto che aumentano, sono i redditi tra 980 e 3000 marchi; essi passano da 8.846.719 a 9.691.732, cioè in rapporto alla popolazione da 25.67 % a 28.96. La massa di coloro che non possiedono reddito superiore a 900 marchi dal 1896 al 1900 é diminuita in pochi anni di 4.79% in rapporto alla popolazione. D'altra parte, come notano le stesse statistiche prussiane, i 22 milioni di cittadini che non pagano imposte perché non hanno reddito superiore a 900 marchi sono ben lungi dal rappresentare la realtà. Fra essi entrano molti figli di agiati contadini che lavorano presso case estranee in determinate stagioni, entrano anche figliuoli di persone ricche, che non ricevono complessivamente dal capo di famiglia assegni superiori a 900 franchi; ecc. Quindi la distribuzione del reddito presenta anche qui le stesse forme; le grandi fortune sono poche e non rappresentano che una parte minima del reddito nazionale.

Redditi da	900	a	3.000	marchi	28.96	25.67
»	3.000	a	6.000	»	2.72	2.38
»	6.500	a	9.500	»	0.72	0.63
»	9.500	a	30.500	»	0.60	0.51
»	30.500	a	100.000	»	0.12	0.10
» oltre	100.000			»	0,03	0.02

Le cifre di questa tavola non sono molto dissimili da quelle già riferite per la Sassonia.

L'*Ergänzungssteuer*, o imposta complementare sul patrimonio, permette inoltre di classificare le grandi fortune prussiane. Ora dai risultati di questa imposta risulta che nel 1902 vi erano in Prussia 4.257 persone con patrimonio di 1 a 2 milioni di marchi e 2,344 con patrimonio di oltre 2 milioni. Fra queste ultime però solo 5 sorpassavano 44 milioni di marchi e 2 soltanto 100 e ben 1.086 aveano da 2 a 3 milioni, 470 da 3 a 4 e 236 da 4 a 5.

59. Sembra fare eccezione qualche paese, come la Gran Brettagna, dove per cause molteplici la ricchezza è assai più accentrata: ma anche in Inghilterra si nota una tendenza assai accentuata a una più larga ripartizione. Il suolo britannico è però senza dubbio, ancora adesso, mal distribuito; ma bisogna aggiungere anche che in Inghilterra i redditi fondiari rappresentano la minor parte del reddito nazionale *. Bisogna però fare per l'Inghilterra una distinzione profonda fra distribuzione della ricchezza e distribuzione dei redditi. In Inghilterra i salari sono più elevati che in tutto il continente europeo, lo spirito di economia è scarso, la natalità elevata. Le più grandi fortune si conservano ancora per effetto delle tradizioni e delle disposizioni legislative: ma la continua elevazione delle classi popolari agisce profondamente sulla ripartizione del reddito. Di quest'ultima le statistiche inglesi non ci mettono in grado di avere una idea esatta: poichè essendo elevatissimo il minimo di esenzione della *income tax*, sfugge ai calcoli della ripartizione la piú gran parte del reddito nazionale. Tutti i redditi colpiti dalla *income tax* solo da qualche anno sorpassano i 700 milioni di sterline: il reddito annuale dell'Inghilterra è certamente più che due volte superiore a questa cifra. La legge accorda una esenzione di 3750 lire italiane: le dissimulazioni di uso la portano al di sopra di 5 mila. Anche in Inghilterra la concentrazione del

* Cfr. Leroy Beaulieu: *op. cit.*, pag. 521; Sötbeer: *Umfang und Zertheilung des Volkseinkommen*, 1879. Nella *income tax* più importante di gran lunga di tutte le altre è la cedola dei profitti industriali e commerciali. Cfr. Bull. S. I. c. novembre 1886.

capitale è minore che non si creda e tendono più degli altri a svilupparsi i redditi medi *.

Gli Stati Uniti di America sembrano costituire una eccezione a quanto è stato detto finora: ma è che la situazione è

* Goschen diceva il 26 marzo 1888 alla Camera dei comuni che, durante il ventennio precedente vi erano state in Inghilterra solo tre successioni che aveano raggiunto 3 milioni di sterline. Bull. S. l. c. 1888, pag. 444. E ciò nel paese più plutocratico di Europa! Nell'anno finanziario 1902-1903 l'*Estate duty* è stata pagata su 275 milioni di sterline di valori trasmessi ripartiti nel seguente modo :

	Regno Unito
Piccole proprietà fino a sterline 300	18.024
Da L. 300 a 500	8.559
Da 100 l. a 500 l.	5.712
» 500 l. a 1.000 l.	9.767
» 1000 l. a 10.000 l.	16.419
» 10.000 l. a 25.000 l.	2.212
» 25.000 l. a 50.000 l.	904
» 50.000 l. a 75.000 l.	294
» 75.000 l. a 100.000 l.	139
» 100.000 l. a 150.000 l.	131
» 150.000 l. a 250.000 l.	81
» 250.000 l. a 500.000 l.	45
» 500.000 l. a 1.000.000 l.	19
» 1.000.000 l.	4
Totale	62.310

A prima giunta si nota però qui un concentramento più grande della ricchezza che nei paesi del continente. Sir Henry Primose, presidente *Board of Inland Revenue* nel 1906 ha presentato alla commissione parlamentare per la riforma dell'*income tax* uno studio da cui risulta che il numero delle grandi fortune è nel Regno unito il seguente :

Redditi annui	Numero	ammontare totale in milioni di sterline
da 5 mila a 10 mila sterline	6.500	45
» 10 » 20 »	2.500	34
» 20 » 40 »	750	21
» 40 mila sterline ed oltre	509	20

Vi sono dunque nel Regno Unito, oltre 10 mila persone il cui reddito supera 5 mila sterline e che tutte insieme hanno 121 milioni ossia più di 3 miliardi di reddito.

veramente eccezionale e in essi l'accrescimento vertiginoso della ricchezza ha permesso forme di accentramento impossibili in Europa. Del resto anche negli Stati Uniti i redditi del lavoro sono in rapidissimo aumento e sono assai più alti che non siano in Europa *.

60. Sulla ripartizione della ricchezza in Italia mancano dati attendibili, ma vi sono alcune indicazioni non prive di valore.

Una ricerca del Benini sulla distribuzione probabile della ricchezza privata in Italia per classi di popolazione riguardava i comuni capiluoghi di provincia e di circondario e 355 comuni non capiluoghi per l'anno 1881 e si estendeva a 554.551 famiglie. Calcolava il Benini che 312,040 famiglie avevano un reddito inferiore a 500 lire, 123.385 da 500 a 1000, 44.575 inferiore a 1500. Mentre solo 3450 famiglie avevano un reddito da 10.000 a 25.000 lire e 1002 appena aveano reddito superiore a 25.000 **. Così ragguagliando queste cifre a 100 si ha che 80 °/o della popolazione avrebbe redditi inferiori a 1000 lire e 8 °/o superiori a 10.000. Senza dubbio questi dati sono estremamente indiziari e anche non recenti; ma anche ogni altra ricerca raggiunge conclusioni identiche.

Nel disegno di legge Gagliardo-Grimaldi per l'applicazione di una imposta progressiva sulla rendita, i redditi superiori a 50mila lire venivano in Italia classificati in 997, di cui soltanto 225 superiori a 100mila lire †. Forse queste cifre rimangono al disotto della verità; non così al disotto come si è disposti a credere.

Le imposte in Italia sono gravissime: così gravi che i contribuenti cercano evaderle nella più larga misura possibile. Per molte categorie di redditi risulta dai registri delle imposte una cifra che d'ordinario è assai minore della metà della cifra reale. Così il reddito netto complessivo nazionale non apparrebbe su-

* E anche negli Stati Uniti la ricchezza va diffondendosi. In base alla imposta di successione, Einaudi ha dimostrato ciò nel G. d. E. 1900 per il Massachussetts.

** R. Benini: in R. S. 25 giugno 1894.

† *Atti parlamentari*, legislatura XVIII, d. c. 285.

periore a 3.400 milioni mentre è di gran lunga maggiore: e questo reddito è largamente frazionato *. Il reddito dei terreni è posseduto da circa 5 milioni di cittadini e inscritto in circa 6 milioni di articoli di ruolo. Il reddito dei fabbricati di tre milioni di articoli, è posseduto forse da 2 milioni e mezzo di individui. Vi sono alcuni grandi proprietari fondiari; ma la proprietà in generale è molto frazionata **.

Nell'esercizio 1900-1901 le successioni e donazioni ascesero approssimativamente a un valore complessivo di 1068 milioni; di questa somma 132 milioni rappresentavano eredità e donazioni superiori a 1 milione. Ma andavano suddivisi fra 883 eredi e donatari, che assai probabilmente sono solo in piccola parte milionari. Nell'esercizio 1901-1902 le imposte di successione sono state pagate su 1097 milioni di valori trasmessi: 157 milioni soltanto per eredità di oltre 500 mila lire. La più grande massa di eredità è stata nella categoria fra 10 mila e 50 mila lire. Le eredità di oltre 1 milione sono salite alla cifra di 89 milioni: da dividersi però tra 399 eredi e legatari e 1 donatario †: cioè 522 mila lire in media per le maggiori eredità.

* V. esposizione finanziaria del Ministro Rubini, fatta il 2 dicembre 1900 alla Camera dei deputati.

** Rubini: *loc. cit.* pag. 38. Le successioni del 1908-1909 in Italia si dividono così:

Ammontare delle successioni	Numero
Fino a lire 500	45.249
Da lire 500 a 1.000	25.193
» » 1.000 a 2.000	23.095
» » 2.000 a 4.000	18.641
» » 4.000 a 10.000	15.501
» » 10.000 a 50.000	10.082
» » 50.000 a 100.000	1.684
» » 100.000 a 300.000	922
» » 300.000 a 500.000	197
» » 500.000 a 1.000.000	112
Oltre 1 milione	64

La Direzione Generale delle Tasse nota che non si verifica aumento dei redditi maggiori, ma una tendenza allo sviluppo dei redditi medi. Relazione 1908-1909 pag. 122.

† B. S. L. C. 1901-902 pag. 1322-3.

Da altri studi risulta però che il concentramento della ricchezza è assai maggiore nell' Italia settentrionale che nella meridionale †.

61. Si può ritenere che in quasi tutti i paesi di Europa: 1, la distribuzione dei redditi, considerata nelle sue linee più generali presenta una regolarità assai grande: e, se non assume le stesse forme, ha sempre alcuni caratteri comuni; 2, i redditi superiori non formano che una piccola parte del reddito nazionale di ciascun paese; 3, esiste una tendenza dei redditi medi a svilupparsi e dei redditi minimi, che formano la grande massa, a diminuire.

Tutto ciò ha un grandissimo valore, sopra tutto dal punto di vista finanziario, in quanto cadono tutte le illusioni di basare i sistemi tributari su imposte limitate ai maggiori redditi e alle più grandi fortune. Ma noi siamo ben lontani dal credere che la normalità constatata risponda a un rapporto di necessità.

Francis Galton ha tentato, com' è noto, un' applicazione del calcolo delle probabilità alle qualità psichiche degli uomini e ha dimostrato che le attitudini medie sono quelle che in ogni

† Secondo il risultato dei miei più recenti studi sulla distribuzione della ricchezza in Italia (Torino, 1904) risulta che nel triennio 1900-1901 a 1902-1903 rispettivamente a 100 del totale le eredità si ripartivano così:

	Italia settentrion.	Italia centrale	Italia merid.	Sicilia —	Sardegna —	Totale —
Eredità fino a lire 500	29.39	17.93	31.72	16.39	4.37	100
Da lire 500 a 1000	37.83	18.35	28.31	12.50	3.01	100
Da lire 1000 a 2000	43.18	17.86	26.08	10.39	2.49	100
Da lire 2000 a 4.000	48.25	17.80	23.37	8.59	1.99	100
Da lire 4.000 a 10.000	50.32	18.67	21.37	7.85	1.79	100
Da lire 10.000 a 50.000	47.79	21.86	20.92	7.77	1.66	100
Da lire 50.000 a 100.000	47.86	24.47	19.26	6.99	1.42	100
Da lire 100.000 a 1 mil.	55.12	22.87	16.08	5.41	0.52	100
Oltre 1 milione	65.42	21.08	9.78	3.00	—	100

Come si vede il risultato di queste ricerche è in piena opposizione con quanto era ammesso fino ad ora.

Forse vi sono, calcolando sui dati delle successioni, appena 1500 milionari in Italia: quando ve ne sono più che 12 mila in Germania, 15 mila in Francia e 32 mila in Inghilterra.

società prevalgono. Secondo dati raccolti in Inghilterra, Galton ha determinato empiricamente la ripartizione di ciascuna categoria di attitudini sopra un milione di uomini *. Or che cosa dimostra la statistica della ripartizione dei redditi? Che sono appunto le attitudini medie che prevalgono e che la ripartizione delle attitudini non è molto dissimile da quella dei redditi. Nei paesi industriali sopra tutto, i lavoratori abili entrano per la più gran parte nei redditi medi e formano appunto il grosso nucleo che in più larga misura partecipa alla distribuzione del reddito. Qualche scrittore è stato colpito da questo fatto †, che non manca d'interesse. Pure si esita a venire a qualsiasi conclusione in questa materia quando si pensi quale spostamento porti l'istituto della eredità, come uomini senza attitudini e senza intelligenza rappresentino assai spesso i redditi più elevati.

È fuori di dubbio che una serie di fatti hanno in Europa contribuito e contribuiscono ogni giorno in varia misura ad attutire le differenze profonde che ora esistono fra le varie classi sociali e che esistevano anche più in passato.

L'aristocrazia rurale tende quasi dovunque a scomparire e le forme sempre più industriali che prende la coltivazione della terra e il bisogno sempre maggiore che essa ha di capitali ne affrettano la scomparsa. Certo si sono formati e si formano veri latifondi nella ricchezza urbana e nella mobiliare: ma la loro durata non è d'ordinario assai grande. E d'altra parte la discesa continua nel tasso dell'interesse minaccia non poco l'esistenza delle classi medie.

La scomparsa di piccole intraprese, anche in passato non significava sempre diminuzione di redditi medi. Molte volte, sopra tutto nei paesi come l'Inghilterra, chi rinunziava a lavorare per conto proprio, portava i suoi capitali e la sua attività personale alla grande intrapresa. L'apparenza era più modesta, poi che egli rinunziava alla sua individualità; ma molto

* E. Galton: *Hereditary Genius*. London, 1869: *Natural Inheritance*, London 1889.

† Ammon: *loc. cit.*

probabilmente egli acquistava nella distribuzione dei redditi un posto più elevato *.

Le classi medie hanno avuto lungamente, nella forma sempre più burocratica delle società moderne, alcuni monopoli di fatto: la istruzione stessa è stata lungamente un monopolio e così i pubblici uffizi. Ma tutto ciò tende sempre più a scomparire. Esistono ancora alcune professioni così dette liberali dove alcuni riescono a realizzare grandi guadagni: ma lo sviluppo delle qualità medie nella folla rende queste distinzioni sempre più rare. Anche nei pubblici uffizi le retribuzioni sono ora assai scarse: d'ordinario per i maggiori uffizi gli stipendi sono bassissimi e le democrazie, ove spesso la invidia e la gelosia predominano, tendono a ridurli eccessivamente. I ministri di alcuni paesi, come l'Italia, hanno stipendi che sono di una inverosimile modestia: le più alte cariche dell'amministrazione civile non sono retribuite oltre 9 mila lire. Al 1° luglio 1910, lo Stato italiano avea, compreso le ferrovie, 259.624 impiegati, di cui 6939 con oltre 6 mila lire di stipendio e di cui solo 807 con 9 mila e 30 appena fra 15 mila e 18 mila **.

Macaulay racconta che ancora al decimo settimo secolo il primo cancelliere d'Inghilterra non prendeva mai meno in emolumenti di ogni guisa di 40 mila sterline, cioè un milione di lire all'anno. La moneta valeva allora fra due volte e mezzo e tre volte più di ora. I Ministri di Napoleone prendevano 120 mila franchi di stipendio: tre di essi cioè erano pagati almeno quanto tutti gli attuali ministri e sottosegretari di stato italiani uniti assieme. E si aggiunga che Napoleone usava fare larghi doni ai suoi ministri, che non si peritavano di accettarli †. Tranne le alte magistrature inglesi, che rappresentano

* « Il n'ya pas de féodalité financière, mais une démocratie financière... Il n'existe pas une aristocratie de porteurs de titre, mais un peuple qui travaille, économise ». Neymarck: *loc. cit.*. Questa è la tesi *apologetica* delle società attuale e non è vera: ma è vero che aumentano i redditi medi dovunque.

** Gli stipendi maggiori sono rimasti in Italia in 42 anni quasi invariati; viceversa i prezzi sono considerevolmente aumentati; anche dopo la guerra si è esagerato nell'aumentare gli stipendi minori e i medi, lasciando quasi inalterati gli stipendi considerati alti.

† Leroy Beaulieu: *op. cit.*, cap. XIII.

oramai una eccezione, dovunque in Europa la pubblica amministrazione non ha più alti stipendi: in alcuni paesi in mezzo secolo gli stipendi sono rimasti presso a poco gli stessi mentre le esigenze della vita sono molto aumentate.

Ora, mentre vi è in quasi tutti i paesi aumento notevole dei salari, mentre aumenta dovunque la ricchezza comune e indivisa e il demanio pubblico ha un' importanza sempre maggiore, mentre si accentua la tendenza del saggio dell'interesse a diminuire, non si può senza sorridere leggere le previsioni che da cinquanta anni si sono fatte sull'inevitabile rovina della società presente per la proletarizzazione di un numero sempre crescente di individui.

Un grandissimo numero di scrittori, che ha studiato la condizione delle classi operaie, è d'accordo nel ritenere che il rialzo dei salari sia in Europa quasi generale e che sia tanto più notevole in quanto coincide con una diminuzione delle ore di lavoro. Basta osservare del resto i bilanci delle società anonime per convincersi come la grandissima parte delle entrate sia distribuita in salari e come i salari si elevino *.

L'aumento reale dei salari ha avuto e ha una grande importanza nello sviluppo dei redditi medi, ma ne hanno una non minore le cause sempre più numerose che spiegano ogni giorno la loro azione. Le leggi quasi dovunque impongono la divisione di eredità quando esistano figliuoli legittimi; le leggi finanziarie sono assai più penetrate che in passato di spirito democratico, qualche volta anche di prevenzione. D'altra parte il frazionamento dei valori mobiliari ha aumentato lo spirito di risparmio, la facilità degli investimenti. La cooperazione, sotto tutte le sue forme, di produzione, di credito,

* Pareto: *loc. cit.*, De Foville: *La France économique*: L. Laughlin, prefazione all'edizione americana di J. S. Mill: *Principles of political economy*, New-York, 1885; Bowley: *Wages in United Kingdom in the nineteenth Century*, London, 1900; Rogers: *Six centuries of work and wages*, London, 1884; le inchieste compiute recentemente negli Stati Uniti (per cura di Gould), in Francia (*Salaires et durée du travail*), in Belgio (1896), ecc., e le numerosissime ricerche di Ansiaux, Schoenhoff, Nitti, Niccolai, ecc.

di consumo, ha reso possibile il sorgere di grandi aziende con capitali modesti.

62. D'altra parte anche la concentrazione della industria e del commercio non ha avuto in Europa prima della guerra quello sviluppo che si riteneva inevitabile. Le grandi intraprese sono costituite in generale sotto forma di anonime, cioè sono proprietà di un grandissimo numero di persone. E lo sviluppo crescente delle applicazioni elettriche, la sostituzione della forza elettrica a quella del vapore, ci serbano forme industriali assai diverse da quelle presenti. La possibilità di avere la forza motrice a buon mercato per le piccole come per le grandi intraprese, farà che le prime avranno nuove ragioni di sviluppo.

Il vapore è stato la più grande causa di concentramento industriale. Una macchina a vapore per quanto piccola non può fornire soltanto un ottavo o un sedicesimo di cavallo dinamico, e le piccole macchine sono molto costose. Una macchina di un cavallo dà la forza motrice a un costo proporzionalmente tre volte più grande di una macchina di 15: e questa a un costo tre volte più grande di una macchina di 400 cavalli *. Invece la elettricità tende tutto a mutare: l'energia, che si trasporta oramai anche a 150, a 200, a 260 chilometri di distanza, ha una meravigliosa potenza di adattamento, può alimentare la più grande azienda e la più umile, fornire 50 mila cavalli di forza e fornire appena un sedicesimo di cavallo: la elettricità si divide, si spezza; piú pieghevole, piú ubbidiente di qualsiasi forza motrice †.

Queste verità evidenti sono opposte da molti scrittori ottimisti al socialismo: noi crediamo che sotto questo aspetto abbiano un valore assai scarso. Ammesso che la tendenza constatata si accentui e che la ricchezza sia sempre più ampiamente ripartita, il problema della esistenza del capitale individuale rimane immutato, essendovi sempre un grandissimo

* Cfr. i calcoli di Saldini nel *Politecnico* di Milano, novembre 1887 e Nitti: *Le forze idrauliche dell'Italia e la loro utilizzazione*, Napoli, 1901, cap. VII.

† Cfr. Julin et Dubois: *Les moteurs électriques dans les industries à domicile*, Bruxelles, 1902.

numero di persone costrette a vendere la propria forza di lavoro. Inoltre il grande sviluppo dei mezzi di produzione e lo sviluppo delle anonime, che trasforma i possessori del capitale, siano pure innumerevoli, in semplici azionisti, sono due fatti piuttosto favorevoli che contrari alla tesi socialista. Così, se gli argomenti addotti e i fatti esaminati hanno un grandissimo valore dal punto di vista finanziario, servono a torto a tesi ottimiste o apologetiche.

Senza dubbio ancora nelle società piú ricche di Europa la ricchezza è scarsa e il male piú grande della umanità, anche nella sua parte civile, è la povertà. L'Inghilterra, la Germania, la Francia sono o erano prima della guerra piú ricche che non siano mai state; ma anche la loro ricchezza è ben lontana dall'assicurare un tenore di vita elevato a tutti gli abitanti. Lo sviluppo straordinario delle macchine, i trionfi della meccanica e di tutte le scienze applicate hanno fatto sorgere illusioni numerose sulla ricchezza delle società moderne: così si è propensi a vedere la ingiustizia dove non è che la povertà. Senza negare la grandezza della civiltà moderna, nè attutirla in alcuna guisa, bisogna del pari riconoscere che i progressi compiuti sono sempre assai modesti e che la ricchezza media per abitante è ancora in tutti i paesi scarsa. D'altra parte i progressi compiuti non riguardano i bisogni primari della umanità; ma piuttosto bisogni secondari o derivati. Così i trionfi della industria, ottenuti soggiogando e disciplinando grandi forze naturali, riguardano in generale la industria dei trasporti e la industria manifatturiera. Ma per quanto riguarda le due industrie piú importanti per l'umanità, la industria agricola, che dà le bas dell'alimentazione umana, l'industria edilizia, che ci permett di vivere anche in temperature e sotto climi non favorevoli non sono stati raggiunti i progressi che era lecito sperare. Nc non costruiamo forse assai meglio dei romani e degli egiziani qualche volta forse costruiamo peggio. È per la terra, fuor la introduzione dei concimi chimici e la generalizzazione dell leguminose destinate a fissare l'azoto dell'aria, niente di de finitivo è stato fatto. Sotto alcuni aspetti, pur tenendo cont

dello sviluppo della meccanica agraria, l'agricoltura dei romani non era inferiore all'odierna.

I progressi che noi compiamo ogni giorno nel campo delle applicazioni industriali sono vertiginosi; ma essi non riguardano che in assai poca parte la produzione delle materie o dei prodotti più necessari alla vita. E ancor oggi non vi è alcun paese dove la ricchezza generale sia sì alta che permetta la prosperità di tutti; e se la distribuzione è spesso cattiva, la produzione non è quale si è disposti a credere dal pubblico *. In ogni modo, nelle nostre società la ricchezza e il reddito sono generalmente assai meno accentrati che nelle società precedenti ed è innegabile una tendenza a una piú larga ripartizione.

Lungi dal verificarsi il processo tante volte minacciato, secondo cui i poveri diventano sempre piú poveri e i ricchi più ricchi, si nota che la massa del reddito in tutte le nazioni è assorbita dai redditi medi e dai redditi minimi che si sviluppano di più. Da tutto ciò deriva una conseguenza importantissima per la scienza finanziaria, ed è che la illusione secondo cui si dovrebbe, con imposte dirette applicate con saggi progressivi molto accentuati, sostituire lentamente le imposte dirette, è del tutto lontana dalla realtà. Le sole imposte che possono formare la base dei bilanci odierni sono quelle che colpiscono la grande massa della popolazione, la quale, anche nei paesi più ricchi, è quella che fornisce la grossa massa delle entrate di ciascuna nazione.

La guerra europea nel 1914-1918 ha però notevolmente spostato tutti i rapporti economici e quindi anche, e sopra tutto i rapporti di distribuzione. Enormi fortune sono state accu-

* «On a déjà bien observé que si l'on égalisait tous les revenus, il n'y aurait qu' une petite augmentation de revenu pour la partie la moins aisée de la population... On voit quelle est l'illusion des personnes qui s'imaginent qu'on peut grandement améliorer la condition des pauvres en leur distribuant la fortune des riches». Pareto: *op. cit.*, § 967. Il socialismo sarebbe vantaggioso solo se coincidesse con un più grande sviluppo della produzione: altrimenti è da considerarsi vano e dannoso. Ogni forma di produzione comunista ha invece per effetto di diminuire la ricchezza. I recenti tentativi sono anche peggiori degli antichi.

mulate, nuovi ricchi si sono formati dovunque. La produzione di guerra ha fatto sorgere un gran numero d'industrie e i prodotti ottenuti in condizioni anormali sono stati pagati spesso a prezzi molto elevati. Però anche le modificazioni che si sono avute nella distribuzione del capitale e dei redditi sono assai meno essenziali di quello che si potrebbe ritenere a prima giunta. I primi risultati di alcune nuove imposte sul patrimonio dimostrano chiaramente che non vi sono modificazioni sostanziali e che anche ora, dopo la guerra, le grandi fortune non formano che la minor parte del capitale e del reddito della nazione.

LIBRO I.

LE SPESE DELLO STATO

I.

Le spese nei vecchi e nei nuovi bilanci.

63. Le spese pubbliche sono in certa guisa l'indice più sicuro dell'attività collettiva di ciascun popolo. Un bilancio può considerarsi come un grande libro di psicologia collettiva. La destinazione delle pubbliche entrate ad alcuni scopi piuttosto che ad altri indica non solo lo stato sociale, ma le tendenze di ciascun paese. Se anche si togliessero le cifre assolute e si mantenessero soltanto cifre proporzionali, indicanti il rapporto di ciascuna parte del bilancio al tutto, nessuno esperto osservatore potrebbe, dopo un esame delle spese, confondere i bilanci della Gran Brettagna, della Germania, dell'Italia, del Belgio. Però esistono fra le spese di tutti i grandi stati singolari rassomiglianze: quasi tutti destinano la maggior parte delle entrate non già a scopi di civiltà e di cultura, ma a quelli che possono dirsi i bisogni primari della esistenza collettiva: la sicurezza e la difesa.

L'umanità ha senza dubbio progredito. Ma niuno può dire che un fondo di selvaggia violenza non sopravviva nelle anime umane. L'ultima grande guerra è stata non solo la rovina d'infinite ricchezze, ma la caduta d'infinite illusioni.

Confrontando anzi i bilanci al principio del secolo XIX e alla fine si nota che, ancora adesso come in passato, sono le spese per la sicurezza interna ed esterna quelle che hanno una prevalenza più grande. L'umanità, anche nella sua parte più civile e più ricca, non è ancora a tal punto da avere la possi-

bilità d'investire la maggior parte delle entrate pubbliche in scopi diversi che in quelli di sicurezza e di difesa. La guerra ha peggiorato anzi che migliorare questa situazione. Un esame accurato di tutti i bilanci dei maggiori stati di Europa e anche di stati civili fuori di Europa, porta alla conclusione che, dovunque, le entrate pubbliche sono nella maggior parte destinate a scopi di difesa o a pagare spese così dette intangibili, che rappresentano per la più gran parte interessi di debiti fatti per scopi di difesa. Per le ragioni già dette è assai difficile mettere a raffronto bilanci antichi con bilanci moderni; il confronto può essere utile solo se limitato. Ed esso ci mostrerà che quanto si è detto ha riscontro esatto nella realtà anche nei paesi che hanno forme politiche differenti.

La guerra è stata una grande causa di turbamento. Ha tutto sconvolto nella economia degli stati belligeranti. Prendiamo dunque, a base di confronto, il periodo che ha preceduto la guerra: un lungo periodo di pace e di relativa prosperità.

64. Cominciamo anzitutto dall' Italia. L'Italia conquistò la sua unità e la sua indipendenza soltanto nel 1860; completò la prima nel 1870; unificò il suo regime tributario nel 1862. Non era, non è un paese ricco: e la unità politica non corrispondeva a un risveglio delle energie economiche. Quanto ha speso dal 1862 in poi? Ha speso fino al 1907-1908 la ingente cifra di 64.417 milioni. Dal 1862 al 1899-1900 le spese effettive sono state 45.951 milioni. Sono, dunque, in cifra tonda 46 miliardi: una somma notevole, ma che apparrà meno grande quando si pensi che rappresenta per un grande paese quasi quaranta anni di vita in comune. Ora supponiamo che questa cifra sia rappresentata da 100; e indichiamo con cifre proporzionali a 100 tutte le altre spese. Ebbene che cosa ha fatto l' Italia di ciò che ha preso ai contribuenti? L' impiego non è causa di gioia: ha speso 14.063 milioni per interessi di debiti perpetui, 2.762 per debiti redimibili, 2.815 per debiti variabili; 2.025 per un altro debito, cioè le pensioni. Queste cifre stanno al totale 100 rispettivamente come 30.61; 6,01; 6.12 e 4.41. Dunque, tutto sommato, l' Italia ha speso 47.15 %, cioè quasi la metà delle sue entrate, o per estinguere debiti, o per pagare interessi di debiti o pure per pensioni. Si raggiunge subito la metà

unendo alcune spese necessarie, data la costituzione: nello stesso periodo l' Italia ha pagato per dotazioni al Sovrano e ai principi 585 milioni di lire e 71 milioni per le camere legislative: cioè 1.28 e 0.17 % del totale. Siamo proprio a circa la metà, a 48.70 % : e si tratta di spese che non si potevano in niuna guisa evitare, almeno data la costituzione politica e sociale vigente. Ma l' Italia ha disposto liberamente di quell'altra metà? Sarebbe stata invero molto fortunata; ma l' altra metà è servita solo in poca parte all' agricoltura, all' industria, al traffico. Prima di tutto non si potea fare a meno di un' amministrazione civile : non si potea, non si potrà mai. E l' Italia ha speso per essa 1.250 milioni di lire, ossia 2.72 del totale. Non è moltissimo; ma è già molto. Ma l' Italia è stata molti anni sotto il regime del corso forzato e, oltre le spese pei debiti, ha speso 76 milioni ossia 0,17 del totale per commissioni, cambi e pagamenti all'estero. Siamo già a più della metà delle spese ; ma sarebbe illusione credere che l' Italia abbia potuto disporre liberamente dell'altra metà. Prima di tutto bisognava riscuotere le imposte e le tasse e la riscossione è sempre costosa; tanto più dove i cittadini son costretti a dare allo Stato una parte notevole delle loro entrate. Allora il contribuente tende a ingannare l'erario e questo tende a sorprendere il contribuente, e in definitiva si finisce con spendere molto. E l'Italia per esigere ha speso nel periodo da noi studiato 5.404 milioni cioè 11.76 % del totale. Anche per la magistratura si è speso molto : la magistratura in Italia è tanto mal pagata quanto numerosa. Così essa è costata per spese di ufficio e personale 911 milioni e per spese di giustizia 197, cioè rispettivamente 1.89 e 0.43 del totale. La diplomazia è un po' meglio pagata, ma in compenso è poco numerosa: è costata appena 210 cioè 0.44 del totale. (Non importa se ha commesso errori e ha fatto spendere per altra via; qui non si enumerano che cifre). Quanto ha speso l'Italia per tutti i servizi pubblici uniti assieme ? Appena 5.250.9479.38, ossia 11.43 del totale, non tenendo conto di 125.149.631 (cioè di 0,27 del totale) per l'asse ecclesiastico. Molto poco senza dubbio : ma è che non si potea forse fare di più. E la difesa infatti ha assorbito oltre il quinto di tutte le entrate: si sono spese lire 7.674.833.474 per la guerra e 2.318.184.088

per la marina, cioè rispettivamente 16.71 e 5.05 del totale. Rimangono due altre piccole categorie: 112.638.253 lire per spese diverse e 84.791.986 per reintegrazione di fondi, ma sono appena 0.25 e 0.19 del totale. Queste sono le spese effettive: giova però notare che rimangono in fuori quelle spese che portano modificazione nel patrimonio: le spese per movimento di capitali e quelle per costruzioni ferroviarie *.

Dunque, in Italia le spese per la costituzione e le spese militari rappresentano sette decimi delle spese effettive e unendovi le spese per la riscossione delle imposte si ha che l'82 % rappresentano i bisogni primari della esistenza collettiva e ben poco rimane per scopi di civiltà o di benessere. L'Italia ha dovuto provvedere nelle condizioni più difficili alle sue esigenze presenti e al suo sviluppo avvenire.

65. Sono in condizioni più felici gli altri paesi? È molto da dubitarne, se si osservano i loro bilanci: alcuni però sono più ricchi e ciò fa sentire meno il peso. La Francia ha un regime politico differente e assai diverse condizioni demografiche e sociali: ma le spese dello Stato non hanno diverso impiego. Léon Say, che ha riassunto i bilanci della Francia dal 1801 al 1886, conferma queste osservazioni. Infatti su 100 miliardi spesi fra il 1801 e il 1870, non meno di 78 sono stati assorbiti da debiti, dotazioni, riscossioni; e nel secondo (1872-1880) 28 miliardi su 38 e nel terzo (1881-1886) 11 e mezzo su 16.3. Una situazione, dunque, niente affatto differente da quella italiana; anzi la riproduzione dello stesso fenomeno †.

Secondo le cifre date dal senatore A. Dubost, autore della relazione generale del bilancio per l'anno 1901, nel bilancio francese del 1900, le spese per il debito rappresentano 29%, le spese per le pensioni 2,50 %, le spese militari 33.50: in tutto 67% del bilancio. Adunque la proporzione di tutte le spese non è punto essenzialmente mutata in un secolo e sono le spese per la co-

* Cfr. Nitti: *Il bilancio dello Stato dal 1862 al 1896-97*, Napoli, 1900 e per le pubblicazioni della Ragioneria dello Stato, dirette nei varî anni da Orsini, Melani e Bernardi.

Say: *Les finances de la France sous la troisième rèpublique*, Paris, 1900, vol. III.

stituzione quelle che assorbono sempre la grandissima parte di tutte le entrate *.

La situazione dell' Inghilterra è forse differente ? Nel 1861 le spese delo Stato erano di 72.8 milioni di sterline, cioè di 4 st., 10 sh. e 8 d. per abitante, nel 1901 sono state di 183.6 milioni cioè di 4 st. 8 sh. 6 d. per abitante. Ma le proporzioni fra le singole categorie di spese non sono punto mutate. Le spese per la costituzione e le spese militari assorbono gran parte delle entrate. Nel 1861 su 72.8 milioni di spese 26.3 rappresentavano l'onere dei debiti, 31.3 le spese di guerra e marina, 2.2 le altre spese del fondo consolidato, escluso l'onere dei debiti, 1 l'istruzione pubblica, 6.2 gli altri servizi civili, 2.5 la riscossione delle imposte e 2.9 il servizio postale e telegrafico. Nel 1881 le spese erano di 80.9 milioni di sterline: di cui 29.3 per i debiti, 26.8 per la guerra e marina, 1.6 per il fondo consolidato escluso il debito pubblico, 4.2 per l'istruzione pubblica ,11.4 per le altre spese dei servizi civili, 2.8 per le spese di riscossione e 5.3 per le poste e i telegrafi. Il 1901 è stato un anno di guerra. Sopra 183.6 milioni di sterline destinati alle spese, 19.8 sono stati per il debito pubblico, 121.4 per la guerra e la marina, 1.5 per le spese del fondo consolidato esclusi i debiti, 12.6 per la istruzione pubblica, 14.6 per gli altri servizi civili, 2.8 per le spese di riscossione e 13.4 per le poste e telegrafi †.

Dunque tre tipi di stati diversissimi presentano lo stesso fenomeno nelle pubbliche spese. In generale, le stesse proporzioni fra le singole spese si trovano nei maggiori stati; sicchè sorge il dubbio se veramente la politica internazionale abbia realizzato quei progressi che noi stessi vantiamo, In quasi tutti gli stati di Europa dal 65 al 75 e anche all'80 % delle entrate dello Stato servono a pagare spese per la costituzione e spese militari : ciò che rimane disponibile per scopi di diritto, di civiltà o di benessere rappresenta una proporzione relativamente scarsa.

* Antonin Dubost: *Rapport fait... sur le Budget général des dépenses et des recettes de l'exercice* 1901, negli atti del Senato francese, n. 26, anno 1901 ; ecc.

† Giffen in J. R. SS. aprile 1902.

Anche i paesi che sono messi in condizioni più vantaggiose e che da più antico tempo godono della pace, non sono in condizioni migliori degli altri sotto questo riguardo.

I sociologi, che amano la previsione e si abbandonano quindi alla fantasia, aveano parlato sempre della civiltà militare dell'Europa continentale in contrapposto allo spirito mercantile degli anglossassoni di Europa e di America.

Le spese pubbliche dell'Inghilterra e dell'America non differivano prima della guerra notevolmente, riguardo alla composizione da quelle degli stati di Europa: sono sempre i bisogni primari della esistenza, che richiedono le maggiori entrate pubbliche.

Secondo un rapporto del Ministro del Tesoro degli Stati Uniti quella repubblica ha speso (per le sole spese federali) dal 1791 al 1901 la cifra di 32.338.500.197 dollari *. E presso a poco la ripartizione delle spese è stata la stessa.

In Inghilterra la situazione non è molto diversa: sono sempre le spese militari e le spese del Tesoro che prevalgono su tutte le altre.

I soli oneri del Tesoro rappresentati quasi esclusivamente dai debiti assorbivano dal 30 al 50 per cento di tutte le spese nei maggiori stati † : le spese militari fanno giungere le spese per i bisogni primari della vita sociale fino a 65 ed 80 per cento di tutte le spese.

* Ecco, questa enorme somma come è stata impiegata :

5.681.778.167 per la guerra (di cui soli 3.572 milioni prima del 1866).
1.628.343.213 per la marina (di cui soli 717 milioni prima del 1866).
379.254.290 per gli indiani.
2.797.938.464 per pensioni quasi tutte militari.
3.388.735.154 per tutte le altre spese.
173.494.641 per premî.
3.014.699.147 per interessi.
15.274.260.118 per il debito pubblico.

Dunque il debito pubblico e le spese militari anche nel paese più ricco del mondo e dove la tassazione federale è tenue, hanno assorbito la più gran parte delle entrate.

Annual Report of the Secretary of the Tresaury on the state of the finances for the fiscal year ended june 30, 1901, Washington, 1901.

† Cfr. la esposizione finanziaria del ministro del tesoro Rubini, 2 dicembre 1900.

L'umanità è ancora nel suo complesso assorbita dalle necessità fondamentali dell' esistenza e della difesa. Si può anche ammettere che la grande guerra combattuta in Europa sia stata da un punto di vista generale un grande regresso così della ricchezza come dei sentimenti morali. Si parla ora un linguaggio di violenza ch' era ignoto o dimenticato.

Nel complesso si spende in Europa, in America, in Asia, per spese militari assai più che prima della guerra e si verifica tutta una serie di fenomeni, che scuote profondamente i bilanci.

Nei paesi usciti dalla guerra, vi sono ora due spese enormi, oltre le spese militari: l'una è determinata dagli interessi dei debiti contratti per la guerra; l'altra, che durerà anch'essa lungamente, è costituita dal mantenimento della popolazione resa invalida dalla guerra e dal numero enorme di pensioni di guerra alle famiglie dei caduti. Sono due spese che assorbono buona parte dei bilanci.

Prima della guerra vi erano le necessità della difesa ed erano spese ingenti. Ora vi sono spese più grandi in conseguenza della guerra: vi è l'onere del passato e l'onere del presente.

I fenomeni finanziari sono diventati estremamente più complicati, non solo per la massa ingente di interessi da prelevare; ma anche per il fatto che, l'equilibrio precedente essendosi rotto, non è venuta ancora e non verrà per qualche tempo una nuova fase d'equilibrio economico.

Mentre le grandi nazioni hanno diminuito il valore del medio circolante e i prezzi si sono elevati, il saggio d'interesse è diventato più alto, per le ricerche continue di nuovi prestiti da parte dello stato e degli enti pubblici. Ma la produzione è diventata assai più difficile, non solo perchè l'opera dei secoli è stata distrutta e le correnti di scambio si sono interrotte, ma per la deficienza di materie prime e per il fatto che i lavoratori tornati dalla guerra hanno subito dimostrato un bisogno quasi spasmodico di un maggiore benessere, proprio quando le condizioni economiche erano peggiori.

Così l'aumento sia pure temporaneo delle spese ha un aspetto quasi spasmodico e la difficoltà di entrate sufficienti, che non distruggano le basi stesse della ricchezza, è per molti paesi grandissima.

II.

Le spese per la costituzione.

66. Si chiamano *spese per la costituzione* quelle che più strettamente si attengono alla costituzione politica e che rispondono ad obblighi non solubili senza venir meno ad un patto costituzionale. Sono nella più gran parte tali, quelle spese che tradizionalmente entravano nel *fondo consolidato* del bilancio inglese, e di cui ci occuperemo in seguito. Entravano in Inghilterra nel *fondo consolidato*, che rappresentava un grosso nucleo di entrate e di spese, le quali si consideravano come approvate una volta per sempre (la introduzione di questo istituto rimonta all' avvento al trono di Guglielmo III, dopo la costituzione del 1688) le seguenti spese: lista civile, interessi del debito consolidato o fluttuante, alcune grandi pensioni civili e militari, la dotazione del presidente della Camera dei comuni (*speaker*), gli emolumenti di alcune corti superiori e della magistratura, le spese per i servizi diplomatici, ecc.

In generale possono riguardarsi come spese per la costituzione quelle che si attengono alla lista civile, alla dotazione delle Camere legislative e che vanno sotto il nome di *spese per la sovranità;* le spese per gl'interessi del debito pubblico; le spese per le pensioni civili e militari. In tutti i paesi moderni la successione di uno stato all'altro non modifica gli obblighi contrattuali per quanto riguarda il debito pubblico e le pensioni. Così l'Italia non solo ha pagato e paga le pensioni degli antichi stati della penisola; ma ne ha assunto i debiti e ne sopporta tuttavia l'onere. Così i paesi di nuova formazione, dopo la guerra europea, hanno accettato proporzionalmente o in varia misura, secondo le circostanze, i debiti degli Stati che li precedevano.

Le *spese per la sovranità* sono ora quasi dovunque proporzionalmente minori che in passato. Mentre ora non rappresentano che una minima parte dei bilanci moderni, ne rappresentavano in passato la più grande. Prima di tutto le spese personali del sovrano non erano nè distinte dalle spese pubbliche,

nè limitate: e poi assorbivano in realtà assai più gran parte delle entrate che non assorbano ora. Nella sua eccellente *Storia delle finanze del regno di Napoli*, Ludovico Bianchini dice che i sovrani normanni mancavano quasi tutti di assegno personale e perciò, aggiunge, erano ricchi o poveri in ragione della loro fortezza o furberia o della buona fede o debolezza; poichè dove mostravansi furbi e forti riusciva loro appropriarsi gran parte dei tributi e farli servire a diverso uso da quello per il quale erano pagati. Essendo le assemblee popolari incapaci di mettere ostacolo e avendo il sovrano a sua dipendenza l' amministrazione del pubblico danaro disponeva si come meglio potea e credea *.

Fino ai tempi recenti non vi era distinzione fra le spese del sovrano e quelle dello Stato e i sovrani disponevano liberamente delle pubbliche entrate.

Fu in Inghilterra, nel 1688, che la distinzione avvenne. Fino allora non vi era tra i fondi destinati alla Corona e quelli ch' erano consacrati ai servizi pubblici alcuna distinzione: gli uni e gli altri erano a disposizione del sovrano. Si stabilì di fissare somme speciali per il mantenimento della casa del Re e per le spese convenienti alla dignità della Corona. Il rimanente dei danari pubblici doveva essere impiegato secondo le decisioni del Parlamento. Ma non fu che molto tardi, solo nel 1839, che la separazione avvenne completamente. Anche in Francia, dopo il 1789, la separazione della lista civile divenne la pietra angolare del nuovo ordinamento †.

La locuzione *lista civile* è penetrata oramai nel linguaggio or-

* Cormenin scriveva: « Des listes civiles des rois absolus nous n'en parlerons pas; ils n'ont rien car ils ont tout ».

Basta una descrizione di una delle grandi corti medioevali per intendere subito come la più gran parte delle pubbliche entrate, o almeno una gran parte, dovesse essere destinata al fasto della sovranità. In media la Corte, secondo Taine, costava da 40 a 45 milioni, Cfr. Taine: *Ancien régime*, lib. II, cap. I.

La Corte di Luigi XVI spendeva la decima parte di tutte le entrate pubbliche della Francia. Cfr. Corréard: *Histoire contemporaine*, Paris, 1892, pag. 4. Ora quasi nessuna lista civile rappresenta più della centesima parte delle spese totali: alcune anche molto meno.

† Cfr. René Stourm: *Le budget*, 4. ediz., Paris 1900, pag. 16 e sg.

dinario : ma questa locuzione ha un'origine a bastanza strana, che dimostra come la fortuna delle parole dipenda spesso non solo dal caso, ma dall'errore. Macaulay, nella sua *Storia d' Inghilterra sotto Guglielmo III*, racconta infatti che il reddito attribuito alla Corona doveva far fronte non solo alla spesa della casa reale, ma a quella degli *impieghi civili*. Perciò si disse *lista civile* : e anche quando le spese della casa reale furono separate da quelle del governo civile, la locuzione rimase. Accadde anzi che i paesi del continente presero la locuzione, eminentemente insignificante, dice Macaulay, di lista civile per esprimere la dotazione del sovrano.

Negli ultimi bilanci le spese inscritte per *liste civili*, assegni al sovrano e dotazioni a principi di case regnanti, sono nel complesso molto scarse. La lista civile in Inghilterra è ora di 470 mila sterline; in Italia dopo la riduzione voluta dal Re (Ministero Nitti) di 14.050.000 lire; in Spagna 9 milioni di *pesetas*; in Belgio 3 milioni e mezzo di franchi; in Svezia 1.345.000 corone; in Olanda 820 mila fiorini ; ecc. Sono poche monarchie ora in Europa e gli assegni ai principi, generalmente assai modesti, non hanno nessuna importanza dal punto di vista finanziario. Le cifre riportate non si prestano ad alcun confronto. In alcuni paesi i redditi sono accresciuti dai beni della Corona; in altri vi sono spese rilevanti che la lista civile deve sopportare. In Inghilterra i beni sono a carico del bilancio e il re gode i redditi dei vari ducati della Corona. In Olanda la regina ricava almeno 400 mila fiorini dai beni della Corona.

La lista civile inglese ha un carattere speciale, un ordinamento suo proprio, che limita la disponibilità del Sovrano. Si tratta di un vero bilancio votato all'avvento al trono di ogni sovrano. Le spese sono stabilite e sono pubblicate, senza mistero. Il *Report*, numero 110, presentato alla Camera dei Comuni il 28 marzo 1901, contiene il bilancio della lista civile dal 1838 in poi *.

La lista civile può essere stabilita *a tempo indeterminato*,

* Durante il regno della regina Vittoria il *Civil list Act* divideva la lista civile infatti in categorie : come se si trattasse di un bilancio qualsiasi. Tanto deve servire per uno scopo ; tanto per un altro ecc. Le cate-

come era negli stati tedeschi, o per *tutta la vita del Sovrano*, come in Inghilterra e in Italia *; questo secondo sistema pare sotto molti aspetti preferibile.

Nei due principali paesi a regime repubblicano, la Francia e gli Stati Uniti di America, la dotazione al capo dello Stato è singolarmente diversa. In base a una idea assai bizzarra, la Costituzione dell'anno terzo accordava a ciascun membro del direttorio un pagamento eguale al prezzo di diecimila duecento ventidue quintali di frumento †. Ma la Costituzione del 1848 accordò al presidente un trattamento assai più largo : oltre ai palazzi messi a sua disposizione riceveva un trattamento di 600mila franchi l'anno. In seguito la costituzione ora vigente non fissò alcun trattamento al Presidente della repubblica : anzi nessuna legge ne determinò i limiti. Il potere legislativo iscrive una somma nel bilancio : e questa somma nel primo bilancio della repubblica nel 1871 fu fissata in 600 mila franchi ; ma nel 1873 furono aggiunte altre 500 mila lire per spese di casa; e nel 1876 altre 300 mila lire per spese di viaggio e di rappresentanza. In complesso sono 1.200.000 franchi cui vanno aggiunte numerose altre spese che sono a carico del bilancio generale.

Negli Stati Uniti di America, secondo la costituzione ora in vigore, il presidente della Repubblica riceve una indennità che non può essere nè aumentata, nè diminuita durante il tempo

gorie sono le seguenti: 1 Privy Purse, 2 Retired Allowances, Salaries and Wages, 3. Expenses of Household, 4 Royal Bounty, Alms, and special services, 5 Pensions. All'avvento al trono di Edoardo III la lista civile inglese ha subìto una modificazione importante e un aumento di 67 mila sterline.

* L'art. 19 dello Statuto italiano dice a proposito della lista civile: « Per l'avvenire la dotazione predetta verrà stabilita per la durata di ogni regno dalla prima legislatura dopo l'avvento del Re al trono ». La prima legge, che avrebbe dovuto votarsi nella legislatura seguente all' avvento al trono di Vittorio Emanuele II, non si votò che alla terza, contrariamente alla disposizione dello Statuto : così è accaduto anche in Francia sotto Luigi Filippo e in Belgio. L'articolo 77 della costituzione del Belgio dice : « La loi fixe la liste civile pour la durée de chaque règne ».

† Le traitement de chacun d'eux est fixé, pour chaque année, à la valeur de cinquante mille myriagrammes de froment (art. 174).

in cui egli è in carica. La indennità però è assai meschina dato l'altissimo uffizio : è stata di 25 mila dollari fino al 1873 : è stata poi accresciuta successivamente da prima a 50 mila dollari e poi ha subito nuove variazioni. Ma questa inutile parsimonia è ragione di debolezza; poichè il presidente riesce difficilmente a mantenere la sua indipendenza di fronte al partito di cui è l'emanazione e che è il vero sovrano .

Nella Svizzera il presidente della repubblica ha un' azione assai limitata .Egli non dura in carica che un anno: nominato dall'assemblea federale, è durante la sua carica presidente del Consiglio federale e capo del dipartimento politico degli affari esteri: riceve poco più che gli altri consiglieri federali.

67. Fra le spese per la sovranità entrano anche quelle per il mantenimento delle Camere legislative. In pochi paesi oramai la funzione legislativa è gratuita: in molti altri paesi i deputati ricevono una retribuzione, più o meno alta. In Italia l'assegno ai deputati è di 15 mila lire, in Francia di 25 mila franchi. Negli Stati Uniti di America le spese per il potere legislativo ammontano nel complesso a 16 milioni di dollari. *

Nei paesi dove l'indennità è stata adottata, si è dovutò da una parte mettere tutte le indennità a carico della nazione : e dall'altra si è fatto obbligo ai deputati di non ricusarle. L'art. 38

* Questo indennizzo trae origine dal fatto che nei vecchi parlamenti inglesi come negli stati generali francesi e in generale nelle assemblee medioevali, il deputato che vi si recava, in nome di una circoscrizione, avea quasi sempre da coloro che lo delegavano le spese di viaggio, di soggiorno e di nutrimento. In Francia ciascun *bailliage* pagava l' indennità ai suoi deputati : bisogna anche aggiungere che ciascun ordine, clero, nobiltà, o terzo stato sopportava separatamente le spese dei proprî rappresentanti. In Inghilterra ciascuna contea, città o borgo pagava una indennità speciale ai suoi rappresentanti. I vecchi storici francesi non mancano di aggiungere che ogni convocazione degli stati generali appariva alle popolazioni come un nuovo peso da sopportare ed era guardata in generale con antipatia. Cfr. Esmein: *Cours èlèmentaire d'histoire du droit français*, 2. ediz. pag. 509. D'altra parte in Inghilterra, dove un antico statuto di Enrico VII, abolito solo sotto il regno della regina Vittoria, imponeva il carico dei deputati alle singole città o ai borghi, andò in desuetudine lentamente : e da secoli nessun candidato ha osato reclamare la indennità.

della costituzione francese del 1848 disponeva per ciascun rappresentante della nazione una indennità, senza diritto di rinunzia. Questo obbligo si trova in quasi tutti i paesi ove la indennità alle Camere elettive è stata introdotta.

68. Tra le spese per la costituzione entrano anche quelle per il *debito pubblico*. Esse rispondono ad obblighi i quali non possono essere violati senza venir meno a un impegno costituzionale.

Poichè i debiti sono stati contratti nell'interesse di tutta la nazione, si ammette che non si possa venir meno agli obblighi ch'essi determinano. Anche nei mutamenti di governo oramai tutti gli stati rispettano gli impegni del regime precedente, per qualunque causa assunti. Ciò soltanto rende possibile lo sviluppo del credito, che altrimenti verrebbe a mancare di ogni sicurezza.

Le grandi spese per i lavori pubblici e le grandi spese militari, nella più gran parte degli stati moderni, sono state fatte solo mediante l'uso frequente del credito: ciò che ha determinato il fatto che gl'interessi dei debiti assorbono nei bilanci odierni larga parte delle entrate; giungono in molti stati a rappresentare la terza parte di tutte le spese: in qualcuno giungono quasi alla metà.

Entrano del pari nelle spese che rispondono agli obblighi imprescindibili e che d'ordinario i parlamenti non discutono mai, quelle per il pagamento delle *pensioni* *. La pensione è una rendita vitalizia fornita a titolo di alimento a quei funzionari che cessano di essere in attività di servizio per vecchiaia o per condizioni stabilite dalle leggi.

Ora le pensioni tendono a crescere quasi dovunque con una rapidità vertiginosa e destano viva inquietudine per l'avvenire.

Nei passati regimi le pensioni avevano generalmente carattere eccezionale, o solo di sovrana concessione: ora sono accordate generalmente a tutti i funzionari e costituiscono un onere grave.

* Cfr. Ravalier: *Traité des pensions civiles et militaires*, Paris, 1886; Laferrière: *Traitè de la juridiction administrative*, tom. II, pag. 193 e seg.

Ordinariamente lo Stato trattiene sullo stipendio dell'impiegato una *ritenuta*, cioè una somma destinata insieme a un *contributo* dello Stato a formare la pensione. Ma generalmente ritenute e contributi non sono in rapporto: se fossero, lo Stato funzionerebbe come una cassa di assicurazioni e non si verificherebbe ciò che costituisce il pericolo di tanti bilanci odierni.

Vi sono, in materia di pensioni, sistemi assai differenti. Vi è prima di tutto il sistema inglese. I funzionari di regola hanno *diritto* a pensione; ma in alcune circostanze, il Tesoro, può invece di una pensione vitalizia pagare in una volta sola una somma in danaro, calcolata secondo la durata presunta della vita del titolare. Nessuna ritenuta è ammessa: la pensione è interamente a carico dello Stato.

Il sistema tedesco riconosceva anch'esso il *diritto* alla pensione e ne metteva l'onere esclusivamente a carico dello Stato. L'impero germanico, la Prussia, la Sassonia, avevano adottato questi criteri.

In Italia e in Francia la pensione è accordata agli impiegati civili e militari: ma questi sono costretti a contribuire alla formazione di essa con un contributo, che assume forma di ritenuta sui loro stipendi.

Negli Stati Uniti di America e in Svizzera non vi sono in via generale pensioni civili.

Lo Stato in tutti i paesi dà ai suoi impiegati uno stipendio che sempre o quasi sempre è inferiore a quello del mercato per servizi della stessa natura che rendono gli impiegati; ma è prolungata poi, mediante le pensioni, la rimunerazione anche dopo il servizio. Nondimeno lo Stato non sfugge a sua volta all'azione della legge del valore: i servizi che riceve sono in rapporto con la rimunerazione, agendo questa o non da richiamo sulle intelligenze migliori.

Alcuni scrittori vorrebbero che si desse agli impiegati la totalità del loro stipendio, senza alcuna ritenuta, e fossero soppresse le pensioni: in questi casi i funzionari potrebbero assicurarsi direttamente.

Il sistema più razionale è invece quello di far funzionare sotto la sorveglianza dello Stato il servizio delle pensioni in base alle norme degli istituti di previdenza; proporzionare cioè rite-

nute e contributi alla cifra che dovrà essere pagata, e togliere così dai bilanci moderni una delle ragioni principali di preoccupazioni e di disquilibrio.

È ciò che ha già fatto la Svezia, fondando casse pensioni per ciascuna categoria di impiegati, le quali funzionano perfettamente nel modo più sicuro e in cui l'ammontare delle pensioni è formato secondo le esigenze consuete degli istituti di assicurazione.

In seguito alla guerra vi sono enormi pensioni militari, non solo agli ufficiali e soldati diventati invalidi, ma alle famiglie dei morti. Questa spesa supera già in Italia un miliardo e mezzo e s'avvicina gradualmente a due miliardi; in Inghilterra e in Francia rappresenta cifra ancora più grande e non ancora definita nella sua estensione.

Paesi vinti e paesi vincitori, sia pure in diversa misura, risentono condizioni profonde di disagio dal fatto che oltre le grandissime spese transitorie della guerra, vi sono ora le grandi spese di carattere permanente, in conseguenza della guerra *.

* Il trattato di Versailles 28 giugno 1919 fra i tanti oneri che mette a carico della Germania mette anche (parte VIII, Annexe I) *toutes pensions ou compensations de même nature aux victimes militaires de la guerre (armées de terre, de mer ou forces aeriennes) mutilés, blessés, malades ou invalides, et aux personnes dont ces victimes étaient le soutien. Le montant des sommes dûes aux gouvernements alliés et associés sera calculé, pour chacun des dits Gouvernement à la valeur capitalisée à la date de la mise en vigueur du présent Traité, des dites pensions ou compensations, sur la base des tarifs en vigueur en France, à la date ci-dessus.*

Gli obblighi del Trattato di Versailles sono in gran parte ineseguibili. Mettere tutto l'onere delle pensioni a carico della Germania, la quale deve, sia pure in misura minima, provvedere a tutte le sue pensioni. equivale a una somma talmente enorme, da superare ogni possibilità.

Obblighi analoghi si trovano in quasi tutti gli altri trattati di pace, che son del pari ineseguibili.

III.

Il costo della difesa.

69. Le spese militari assorbono molta parte delle entrate dei bilanci moderni: in qualche paese poco meno della metà dei fondi disponibili, tolti gli oneri che hanno carattere costituzionale. Sono spese di cui l'aumento è stato continuo, dovunque, nei paesi ricchi, come nei poveri; nei paesi industriali, come nei paesi agricoli. Nè meno la forma di governo ha agito su questa progressione.

L'Inghilterra e la Francia hanno anzi più degli altri paesi spinto le spese per iscopi di sicurezza e di potenza. In centoventi anni dal 1775 al 1895 le spese militari della Francia sono cresciute di 7 volte; quelle dell'Inghilterra di 8. Nonostante la posizione sua privilegiata di paese insulare, la Gran Brettagna ha anzi aumentato le spese militari più che ogni altra nazione europea. Anche i paesi che da tempo più antico godono i benefizi della pace, come la Svezia, hanno visto dal 1870 a ora, triplicare le loro spese *.

Le spese militari possono considerarsi da due punti diversi: la spesa ordinaria per il mantenimento dell'esercito e della armata navale in tempo di pace con tutti gli armamenti e i mez-

* Adamo Smith notava che le spese militari, quasi nulle presso i popoli cacciatori e pastori e scarse presso i popoli agricoltori, diventano gravi nei popoli industriali. I popoli agricoltori pochi danni risentono da una breve guerra, sopra tutto se questa sia condotta dopo la semina e prima del raccolto. Mentre nei paesi prevalentemente industriali la situazione, è assai differente. L'artigiano, che lascia la bottega, non ha per sè quando prende le armi, la natura che aiuti a preparargli il prodotto. Già fin da allora Adamo Smith notava che i perfezionamenti dell'arte della guerra aveano resa questa difficile e complicata e impedito che le guerre diventassero brevi e finissero in una sola battaglia. V. A. Smith: *Wealth of Nations*, libro, V, cap. I, sez., Pure, quando Smith scriveva, l'arte della guerra era ancora rudimentale; meccanismi più complicati, mezzi di distruzione più perfetti e potenti hanno poi aumentato straordinariamente le spese militari.

zi di offesa ad essi relativi; la spesa per la guerra nei casi in cui essa sia dichiarata.

Ora per la maggior durata che esse hanno, per il loro immenso costo, per il fatto che esse contrappongono non già un esercito a un altro, ma date le forme attuali di arruolamento, masse di uomini le une contro le altre, tutta la parte più viva e più giovane di una nazione, le guerre tendono a diventar meno frequenti. Viceversa le spese militari, fatte in tempo di pace per preparare se non per evitare la guerra, diventano sempre più grandi *.

70. L'aumento delle spese militari è un fatto generale, che non è maggiore nei grandi stati che nei piccoli, nei paesi a regime monarchico che in quelli a regime repubblicano. Anzi sono i paesi repubblicani che spesso eccedono maggiormente, benchè questo fatto non possa considerarsi conseguenza della loro forma politica. Nella fase attuale di civiltà si nota spesso ché i paesi piccoli non spendono meno dei grandi; che le democrazie non sfuggono a un fatto che pare coincida con le più grandi lotte per la supremazia politica e commerciale. Anzi in alcuni dei piccoli stati la proporzione tra la massa delle spese e le spese militari è più grave che nei maggiori. Caratteristico è invero il fatto che le democrazie moderne, anche nei paesi minori, che godono i benefici di una neutralità di fatto se non di diritto, non sembrano sfuggire a quello che è un fatto generale: il grande sviluppo delle spese militari.

* La guerra tra la Prussia e la Francia è di quaranta anni or sono: dopo, tranne alcune guerre di non grandissima importanza, combattute nei paesi dell'oriente europeo, sono mancate (prima del 1914) in Europa altre grandi guerre. Ora la guerra del 1870, combattuta quando gli attuali progressi militari erano ancora agli inizî, costò, secondo Moltke, la vita di 6.247 ufficiali e 123.453 soldati tedeschi. Ma Moltke aggiungeva che «la perdita complessiva dei francesi si sottrae ai calcoli»: perdita di uomini e perdita di ricchezze.

Ciò solo può dare una idea della immensità delle spese militari odierne. Secondo l'Annuario statistico del Giappone del 1905 la guerra russo-giapponese è costata al Giappone 1356 milioni di yen. Le spese della Russia sono ignote, ma sono state forse almeno tre volte maggiori.

Queste cifre sono del tutto insignificanti di fronte a quelle della grande guerra combattuta in Europa il 1914 e il 1918, i cui danni e le cui perdite si sottraggono quasi a ogni calcolo per la loro immensità.

In tanto però l'aumento delle spese militari è più apparente che reale. Forse mai l'umanità ha speso meno di adesso per la difesa interna ed esterna. Soltanto ora è lo Stato che spende, prima spendevano direttamente i privati.

Quando la sicurezza era scarsa, ogni famiglia pensava alla sua difesa; quindi chi aveva qualche cosa da spendere si difendeva come poteva; manteneva armati, guardiani, ecc. Una famiglia agiata in passato spendeva per la sua sicurezza assai più che ora non dia allo Stato; così le grandi spese sono spesso solo un fatto apparente.

Molti teorici tedeschi non solo giudicano le spese militari necessarie, ma tendono ad esagerarne i vantaggi. Essi dicono che, dato il carattere delle industrie moderne, niente più giovi quanto la diffusione dello spirito militare, del sentimento di disciplina che dà l'esercito. Inoltre, mentre questo rinsalda la unità nazionale, crea quelle condizioni di sicurezza interna ed esterna, che permettono l'espandersi della ricchezza. Alcuni insistono anche sul fatto che le grandi vittorie militari hanno avuto, se non sempre, assai spesso per effetto di destare nei vincitori uno spirito di ascensione, una energia così grande, che si sono ripercossi anche sulla vita economica della nazione. La vera grandezza dell'Inghilterra data dalle sue vittorie su Napoleone, la vera grandezza della Germania dalle sue vittorie sulla Francia. Questi ragionamenti vanno accolti con estrema riserva: essi infatti sono, più che la conseguenza di un esame largo dei fenomeni della vita sociale, l'espressione dello stato d'animo di un popolo a cui la guerra in parola è parsa spesso la più grande industria nazionale.

Anche scrittori eminenti sono caduti in Francia, in Inghilterra, in Italia in apologie della guerra che contrastano con lo spirito dei tempi moderni. Joseph de Maistre l'avea nel suo celebre libro *De la guerre et de la paix* dichiarata divina per sè stessa, per la gloria misteriosa che la circonda e per il fascino che ha sulle grandi anime; Victor Cousin, che era un'idealista, diceva a dirittura che tutta la virtù di un popolo è sui campi di battaglia: Chateubriand, così penetrato di sentimentalismo, faceva l'apologia della guerra, come di un bene dell'umanità. Persino osservatori profondi come Cesare Balbo, come A.

de Tocqueville non sono sfuggiti a questo fascino della guerra. Balbo considerava come errore filosofico e morale dire in modo assoluto che la guerra è un male e la pace è un bene. E Tocqueville dicea che solo la guerra ingrandisce il pensiero di un popolo e gli eleva l'anima. Proudhon, non ostante le sue tendenze anarchiche, è stato il più grande apologista della guerra, che egli considerava come il fenomeno più profondo e più sublime della nostra vita morale cui non possono paragonarsi nè meno le creazioni gigantesche della industria. La guerra era per Proudhon l'espressione più inconvertibile della coscienza collettiva.

Questi apologisti della guerra non sappiamo come si comporterebbero nei loro giudizi dopo la catastrofe che si è abbattuta sull'Europa fra il 1914 e il 1918. Ma nessuno può dire che questa guerra abbia accresciuto la moralità tra gli uomini e nè meno elevato i loro sentimenti.

In questa materia è assai difficile portare una grande serenità di giudizio : poichè tutto un insieme di tradizioni e di interessi pesa sul nostro animo. Si può constatare soltanto che da una parte le nostre società industriali, dove maggiore è la ricchezza, hanno più bisogno della pace, e che dall'altra le abitudini della vita moderna non sono le più adatte a sviluppare lo spirito di guerra. Dal punto di vista finanziario a noi interessa solo osservare che le spese militari sono state prima del 1914 in continuo aumento in tutti gli stati civili di Europa, come anche in quelli fuori di Europa : che esse sono tra le cause principali dell'accrescimento dei debiti pubblici, che a sua volta ha determinato accrescimento della imposizione. Nei paesi più poveri questo fatto ha agito qualche volta dannosamente sulla produzione della ricchezza.

La guerra europea combattuta tra il 1914 e il 1918 è non solo la più grande e la più terribile che sia mai stata combattuta, ma è anche quella che agirà più profondamente a danni dell' umanità.

Nessuno può calcolarne i danni; in quanto molti milioni di vite perdute, molte centinaia di miliardi di ricchezze perdute, sfuggono a ogni calcolo. Per terra, per mare, per l'aria tutte le possibili forme di distruzione sono state introdotte. I debiti di quasi tutti gli stati belligeranti sono cresciuti di quat-

tro o cinque volte o assai più. Ma ciò che costituisce un fatto anche più dannoso è che l' Europa è stata traversata da tutta una corrente rivoluzionaria, che si contrappone alla gara dei nazionalismi; che nelle masse popolari si è manifestata una minore volontà di lavoro; che l' Europa si è frazionata in una serie di piccoli stati, i quali non riescono a trovare il loro assetto. L' Europa prima della guerra era una grande unità economica: dopo la guerra si è divisa fra paesi vincitori, paesi vinti e paesi in rivoluzione fra cui gli scambi sono impossibili o difficili. La situazione di alcuni vincitori è deplorevole.

La diffidenza fra i popoli minaccia di far retrocedere la civiltà stessa; e l' Europa intera, nel suo complesso, si è trasformato da continente creditore, in continente debitore e traverserà, per molti anni, crisi profonde, prodotte dal disquilibrio.

NOTA.

Quando lo Czar nel 1898 invitò le potenze europee alla conferenza per la pace che fu poi tenuta ad Aia, il *Messaggero ufficiale* dalla Russia notava come le spese militari assorbivano oramai gran parte delle entrate pubbliche. E dopo aver dato le cifre militari di tutti i principali Stati aggiungeva:

« Ognuno può rendersi conto da ciò di quel che costerebbe una grande guerra eventuale. L'ultima guerra tra la Cina e il Giappone ha inghiottito un miliardo e 250 milioni di franchi. In caso di guerra europea, le spese raggiungerebbero 6 miliardi di franchi, ai quali bisognerebbe aggiungere le perdite incalcolabili di uomini e materiale.

E dopo aver dato queste notizie, il *Messaggero ufficiale* facea seguire le seguenti considerazioni:

« Spese così colossali non potrebbero certamente essere produttive. Esse esauriscono le fonti di reddito delle nazioni, contribuiscono all'aumento delle imposte, paralizzano il funzionamento degli organi finanziari del paese e arrestano lo sviluppo del benessere generale. I migliori spiriti di tutti i paesi si sono applicati in ogni tempo a trovare un mezzo onde assicurare la pace altrimenti che con l'accrescimento delle forze militari, vale a dire sui principî di diritto e di equità, sottomettendo le controversie tra nazioni all'arbitrato, in maniera da mettere fine a questa teoria veramente barbara, che identifica la civiltà con i perfezionamenti sempre nuovi portati ai mezzi di distruzione ».

Nel secolo scorso la Gran Brettagna è il paese che ha combattuto maggior numero di guerre.

Dai dati forniti da Bastable (*Finance*, pag. 68) risulta che dal 1775 al 1857-58 le spese militari sono cresciute nella seguente guisa:

Gran Brettagna

			spese ordinarie
Anno 1775	migliaia di	sterline	3.810
» 1823	»	»	14.350
» 1847	»	»	18.500
» 1857-58	»	»	25.550

Dal 1861 in poi le spese militari della Gran Brettagna sono cresciute sempre e anche assai rapidamente:

Anno	Esercito	Marina	Totale
	(in milioni di sterline)		
1861	15.0	13,3	31.3
1871	15.3	9.0	22.5
1881	14.6	10.5	25.8
1891	17.9	15.5	33.5
1901	91.9	29.5	121.4 (guerra del Transvaal)
1904-1905	29.2	36.8	66.0
1909-1910	27.2	35.8	63.0
1914-15	28.8	51.5	80.3

Oramai le spese militari sono in Inghilterra altissime, e, anche in tempo di pace, in rapido aumento. I nuovi oneri e il nuovo programma navale e aereo impongono spese maggiori che prima della guerra.

Francia

Anche in Francia le spese militari sono continuamente cresciute, e sono cresciute sopra tutto dopo la terza repubblica.

	Spese dell'esercito	Spese della marina
	(in milioni di franchi)	
Anno 1869	393.6	155.5
» 1870	406.6	195.9
» 1875	485.2	155.5
» 1880	558.5	193.6
» 1885	600	307.4
» 1890	580	201.3
» 1895	637	268.1
» 1899	664	322.4
» 1914	1.203.6	513.8

Per molti anni la Francia è stata il paese continentale che in rapporto alla popolazione ha avuto le maggiori spese militari. Dopo la guerra europea è anche il paese che ha nell' Europa continentale il più largo programma militare.

Germania

In Germania le spese militari effettive hanno avuto in 30 anni un aumento rapidissimo e così anche le pensioni militari che indichiamo insieme:

	Spese dell'esercito	Spese della marina	Pensioni militari.
	(in migliaia di marchi)		
Anno 1871'72	206.172	24.531	
» 1876-77	456.038	41.009	25.032
» 1881-82	396.092	38.003	18.356
» 1886-87	396.081	50.467	22.775
» 1891-92	566.514	85.397	38.710
» 1896-97	565.833	92.070	53.815
» 1901-02	656.349	168.145	65.820
» 1914-15	870:559	220.861	118

Benchè il trattato di Versailles sia concepito nella idea che tutte le responsabilità delle guerra spettino alla Germania e che quindi sopra di essa deve cadere il risarcimento dei danni, non è a dubitare che, nel complesso, Gran Brettagna, Francia, e Russia spendevano più dei paesi che formarono la triplice alleanza: Germania, Austria Ungheria e Italia.

L'aumento progressivo degli armamenti, insieme a una coscienza militare sempre in sviluppo, delineava la diffidenza.

Ciò nulla toglie alla enorme responsabilità della Germania, che ha premeditata la guerra e l'ha concepita perfino come un'industria nazionale. Molti de' suoi abominevoli teorici della guerra hanno agito sinistramente, non solo in Germania ma in tutti gli altri paesi, determinando la gara dei nazionalismi e l'apoteosi della violenza.

Russia

Il Ministero delle Finanze di Russia (nel 1910) ci ha messo in grado di fornire i dati relativi alla Russia per un secolo. Le spese sono quì indicate in migliaia di rubli.

	Spese ordinarie		spese militari	
	Guerra	Marina	straordinarie	totale
1804	41.942	10.742	—	52.684
1807	63.42	17.155	—	80.557
1815	213.966	16.868	—	230.834
1825	155.202	24.222	—	179.427
1835	201.449	42.696	—	244.142
1845	71.968	14.457	—	86.425
1855	239.823	30.263	—	270.086

1865	140.019	23.247	—	163.265
1876	191.312	27.109	50.998	269.419
1881	225.664	30.467	29.981	286.112
1886	211.995	45.038	—	257.033
1891	226.108	45.468	26.654	298.230
1896	294.359	59.531	—	353.890
1900	333.541	88.561	61.843	483.945
1908	480.716	89.247	50.	445.554

Nel 1912 (ultimo conto preciso a nostra disposizione) le spese per la guerra erano state di 621 milioni di rubli per l'esercito e 246 per la marina. È fuori di dubbio che la Russia si preparava rapidamente alla guerra. Dopo la guerra europea le tendenze panslaviste non sono morte, e la stessa rivoluzione bolscevica si è trasformata a sua volta in un grande movimento militare.

Stati Uniti di America

Gli Stati Uniti di America, che sono un paese nuovo (celebrato da alcuni scrittori frettolosi come il paese meno militarista del mondo) hanno destinato anch'essi la più grande delle risorse federali alle spese militari. Del 1791 al 1901 hanno speso 5.681 milioni di dollari per spese di guerra, 1, 628 per spese di marina, 2.797 per pensioni quasi tutte militari.

L'aumento delle spese è stato il seguente (in dollari).

	Guerra	Marina	Pensioni.
1791	623	—	175
1801	1.672	2.111	73
1811	2.032	1.965	75
1821	4.464	3.319	242
1831	4.841	3.856	1.170
1841	8.801	6.001	2.388
1851	12.161	8.880	2.293
1861	23.001	12.387	1.034
1871	35.372	21.249	28.533
1881	40.466	15.686	50.059
1891	48.728	26.113	124.415
1901	144.615	60.506	139.896
1908-1909	163.341	116.315	—
1914-15	175.188	142.721	—

Abbiamo evitato di segnare gli anni di guerra : e pure la evidenza dell'aumento è innegabile. Si devono aggiungere anche le spese militari dei singoli Stati.

Il bilancio federale degli Stati Uniti è formato in gran parte dal debito pubblico e dalle spese militari. Dopo la guerra gli Stati Uniti hanno

un bilancio militare e navale enorme. Il nuovo programma navale degli Stati Uniti d'America non manca di destare la maggiore iuquietudine in tutto il mondo.

Italia.

Secondo la pubblicazione ufficiale *Il bilancio del Regno d' Italia negli esercizii finanziarii dal 1865 al 1899-900*, Roma 1901, le spese militari effettive sono state :

	Guerra	Marina
	(in milioni)	
1862	172.507	51.754
1867	44.246	31.245
1872	151.977	27.763
1877	171.949	41.818
1882	190.079	46.060
1877-88	240.627	90.063
1892-93	233.253	97.912
1897-98	245.166	101.315
1899-900	223-235	114.278
1913-14	395.454	242.278

Dopo la guerra le spese sono straordinariamente cresciute, ma è difficile precisarle non essendo ancora consolidate.

In realtà le spese militari sono minori che non sembrino poichè il bilancio della guerra contiene anche spese di sicurezza interna, come quella dei carabinieri, che altrove sono a carico di altri bilanci, o a dirittura di corpi locali.

I paesi minori : gli Stati piccoli o neutri.

I paesi piccoli spendono assai spesso per la difesa più dei grandi, gli stati così detti neutri assai spesso non meno dei più bellicosi : in ogni modo l'accrescimento delle spese militari non è minore in essi.

In poco oltre mezzo secolo le spese militari della pacifica Olanda, secondo dati ufficiali del Ministero delle finanze di Aja, si sono raddoppiate:

	Bilancio della guerra	Bilancio della marina
	(in migliaia di fiorini)	
1851	10.057	5.060
1861	12.910	6.226
1871	14.744	8.836
1881	19.944	11.916
1891	22.180	13.829
1915	36.889	19.095

Così, tenendo conto della popolazione, l'Olanda pacifica spende assai più dell'Italia e quasi quanto i paesi più grandi di Europa.

In Belgio, secondo la pubblicazione ufficiale *Statistique générale des recettes et des dèpenses 1840-1895*, pag. 205 e seg., le spese militari, che erano 29 milioni nel 1841 e 26 nel 1851, crebbero a 42 nel 1861, 48 nel 1871, 51 nel 1881, 83 nel 1901. Nel 1913 erano 78 milioni. Se si tenesse conto di molte spese di sicurezza pubblica e delle pensioni, si vedrebbe che anche il Belgio spende per lo meno quanto i maggiori paesi.

Dopo la sua alleanza (sia pure difensiva) con la Francia, il Belgio ha cessato di essere un vero paese neutrale.

La Svezia, che ha goduto forse più a lungo i benefizî della pace, ha avuto a sua volta in trent'anni il seguente accrescimento nelle spese militari.

			spese ordinarie
Anno 1870	migliaia di	corone	16.359
» 1880	»	»	24.684
» 1890	»	»	30.003
» 1898	»	»	41.738
» 1899	»	»	44.236
» 1915	»	»	75.420

Grandissimo è l'aumento delle spese militari del Giappone, che anche dopo la guerra europea prepara larghi armamenti.

IV.

Le spese di giustizia e di sicurezza interna.

71. Tutte le spese le quali non entrano nelle due precedenti categorie e che non si attengono nè alla riscossione delle imposte nè all'esercizio delle industrie di Stato, riguardano in generale scopi di diritto, di civiltà e di benessere: in alcuni casi tendono infatti a mantenere istituzioni che rendano i rapporti fra i cittadini più facili; in altri a diffondere la istruzione o la educazione: in altri a creare, mediante pubblici lavori, larghe vie al traffico, ecc. Anche le spese per rappresentanze all'estero, ora principalmente che in quasi tutti i grandi stati il servizio consolare assume un aspetto prevalentemente commerciale, hanno carattere di spese destinate ad agire sulla ricchezza della nazione.

Si possono avere le idee più diverse sulla natura dello Stato e sulle sue attribuzioni, non si può negare da alcuno che due funzioni gli siano essenziali: la sicurezza interna e la giustizia.

La sicurezza interna è la prima condizione di sviluppo, dopo la esterna: nè agricoltura, nè industria, nè traffico, trovano possibilità di sviluppo, dove la sicurezza manchi *.

Occorrono dunque organi speciali per la difesa della sicurezza interna. Lo Stato ha sempre la tutela suprema dell'ordine pubblico: ma spesso alcune funzioni sono da esso devolute agli organi amministrativi minori. Così in Inghilterra, in Francia, anche in Italia e un pò dovunque, la sicurezza interna è affidata non solo allo Stato, benchè esso abbia la più grande responsabilità.

La sicurezza nei paesi civili non consiste solo in servizi di repressione; ma sopra tutto di prevenzione: si cerca quanto più è possibile di prevenire i disordini, le violenze, tutto ciò che renda la vita sociale più difficile o meno sicura.

Le spese di sicurezza in tutti gli stati sono straordinariamente cresciute †: alcune città, come Londra, Berlino, o Parigi, hanno un numero di agenti di sicurezza, che supera quello dei combattenti in alcune fra le più famose battaglie della Grecia antica. E' una necessità più che un bisogno: e anche supponendo una società più colta e più morale, gli elementi inferiori o anormali che perdureranno in essa, non permetteranno mai di ridurre notevolmete le spese di sicurezza. Si sono aperte moltissime scuole, ma anche moltissime prigioni e spesso sono mutate più le forme della delinquenza che la intensità reale. In ogni modo, se la istruzione è un grandissimo bene, cui occorre molto sacrificare, non è men vero ch'essa non va sempre unita a una grande elevazione morale.

Per molti secoli la giustizia e la sicurezza sono state considerate, se non nelle leggi, nelle consuetudini in gran part

* Anche un paese male ordinato è preferibile a quello in cui non si alcun ordine. Se in passato era possibile che ciascuno dovesse difendere la propria persona, nessuno Stato moderno considera la sicurezza interna altrimenti che come un pubblico servizio, anzi come il principale fra tutti. L'esercito, ora come nel passato, ha anche una grande funzione di sicurezza interna: ma può essere usato a tale scopo solo in caso di rivolte di ammutinamenti, ecc. mai in via normale.

† Leroy Beaulieu: *L'État moderne et ses fonctions*, libro II cap. II; Bastable: *Finance*, libro I, cap. III.

come un fatto individuale: qualche volta perfino lo Stato appaltava a compagnie private l'esercizio della sicurezza e della giustizia. La *Santa Hermandada*, che induceva Sancio Panza a dare consigli di prudenza a don Chisciotte, non è stata una istituzione speciale della Spagna. Anche adesso negli Stati Uniti di America vi sono società private le quali esercitano funzioni di sicurezza per conto dei privati, di cui difendono la vita o gli averi mediante speciale compenso : o s'incaricano a dirittura di scovrire i colpevoli di furti o di omicidi.

Le spese per la *sicurezza interna* e per la *giustizia*, che quasi non aveano nei bilanci passati alcuna importanza, sono invece nei bilanci odierni rilevanti.Dovunque,queste due funzioni sono oramai esclusivamente riserbate allo Stato e ai poteri pubblici: se in qualche caso, come abbiamo visto, alcune funzioni relative alla sicurezza pubblica sono state delegate agli organi minori, e così anche alcune funzioni di giustizia, ciò non toglie che lo Stato sopraintenda sempre all'una e all' altra e che sia generalmente ammesso che l'azione individuale sia del tutto insufficiente *.

Le spese per il mantenimento dell' ordine e per l' applicazione della legge sono dunque tra le più necessarie : e non vi è alcun paese moderno che possa farne a meno. Anzi, come la ricchezza generale aumenta e il continuo svolgersi della produzione crea forme nuove di attività , così si rende necessario sempre più che la difesa sociale assicuri a ciascuna forma il modo di vivere e di espandersi. Per le spese di sicurezza e di giustizia si cerca, come per quelle relative alla sanità, di sviluppare sempre più i mezzi di prevenzione invece che quelli di repressione: di evitare le manifestazione, anzi la formazione del male, piuttosto che di reprimerlo quand'esso si è manifestato. E' un processo identico e che deriva dallo sviluppo delle conoscenze †.

* Il commercio e le manifatture, diceva Smith , non possono fiorire lungo tempo in uno Stato mancante di amministrazione regolare della giustizia, nel quale le proprietà non siano perfettamente garentite , la fede nelle convenzioni non sia appoggiata dalla legge. Ed aggiungeva che il commercio e le manifatture saranno raramente fiorenti in uno Stato dove la politica del governo non ispiri una certa confidenza.

† Smith : *Wealth of Nations*, lib. V. cap. III.

A rendere più elevate le spese per la sicurezza interna contribuisce il fatto che i sistemi penali sono mutati. Fino a qualche secolo fa la pena di morte era somministrata senza parsimonia: spesso era determinata da reati di non grande gravità. Ciò che non faceano le esecuzioni capitali, faceano le prigioni o le galere, in generale veri luoghi di morte, dove una lunga vita era impossibile: basta leggere la descrizione di una prigione mediovale o vederne i ruderi per intendere come il mantenimento dei condannati e in generale la giustizia primitiva dovessero costar poco. Dopo Beccaria, dopo Bentham, dopo la rivoluzione profonda operata nelle idee dalla filosofia del secolo XVIII e dai progressi del diritto penale, la pena è stata considerata con criteri assai differenti. In pochi stati la pena di morte è stata del tutto abolita: permane ancora nei più civili. D'altra parte le prigioni non sono più antri tenebrosi, ma siti ove il più che si può si cerca di rispettare le norme igieniche, dove l'alimentazione è sufficiente, se non larga, dove infine si cerca, se pure non si riesce, di migliorare lo stato morale dei delinquenti piuttosto che di aggravarlo. Così la spesa per le prigioni è ora in quasi tutti gli stati grandissima: quando si pensi che in molti paesi di Europa si trova in luoghi di pena permanentemente dall' 1 al 2, qualche volta al 3 per mille della popolazione totale, si comprende come la spesa deva essere rilevante. D' altronde la procedura che si usa al Marocco o in Cina di lasciar libero il delinquente, mozzandogli le mani perchè sia reso incapace di nuocere, urta tutti i nostri sentimenti e nessuno può desiderarla.

72. Non si può negare che fra gli attributi principali dello Stato moderno sia quello di determinare i diritti e le responsabilità giuridiche, di essere quindi esecutore del diritto e di avere come funzione principalissima la difesa della giustizia. Le leggi emanano dallo Stato, e se anche sono le necessarie relazioni che derivano dalla natura delle cose, è solo mediante lo Stato che ricevono applicazione *. Gli organi giudiziari destinati a mantenere il rispetto della legge, a punire i colpevoli, a de-

* Per la giustizia nel passato cfr. Summer Maine: *Ancient Laws* cap. X; *Early Inxstitutions*, cap. IX e X.

cidere le controversie fra i privati, si riattaccano a un'alta funzione dello Stato.

Il giudizio può essere affidato o a magistrature popolari, in generale gratuite o quasi, o a pubblici ufficiali, messi al di fuori della dipendenza del potere esecutivo. La giuria ha avuto nel passato una grandissima importanza e dall'Inghilterra è stata introdotta in larga misura sul continente; ma si tende ora a restringerne le attribuzioni, limitandola al giudizio dei processi politici. In ogni modo dal punto di vista finanziario essa non è in generale meno costosa delle magistrature ordinarie. I giudizi civili sono quasi dovunque affidati a queste ultime.

L'ordinamento giudiziario è diverso da paese a paese: secondo tradizioni storiche e particolari condizioni sociali. Presenta un carattere affatto speciale l'ordinamento inglese, dove le magistrature sono poco numerose e largamente retribuite e la giuria ha una importanza grandissima.

V.

LE SPESE PER LA ISTRUZIONE E LA EDUCAZIONE.

73. Le spese per la istruzione, per la educazione e per la religione figurano ancora insieme in alcuni bilanci. Ora invece esse hanno avuto un processo assai differente. Nei vecchi bilanci predominano le spese per la religione, benchè la Chiesa avesse quasi dovunque grandi beni e la istruzione fosse generalmente affidata alle iniziative private. Sopra tutto nel medio evo, in un medio evo che è durato sino alla fine del secolo XVIII, i vantaggi della istruzione non erano ammessi: o si credeva dovessero essere riserbati solo ad alcune classi. Generalmente si guardava più al passato che all'avvenire; si credeva dagli uomini di Stato che il sommo della sapienza fosse stato raggiunto dai greci e dai romani e che fosse savio consiglio interpetrare i loro grandi scrittori, piuttosto che ricercare la verità. Il dubbio, che è la base della scienza, veniva disprezzato come malefico: ed è stato solo lo spirito moderno, che ha osato toglierlo dagli abissi del disprezzo, per sollevarlo alle altezze della sovranità. Ora, in generale, i vantaggi della istru-

zione sono ammessi anche da coloro i quali ne temevano maggiormente i risultati. Si è visto che non solo nessuna elevazione è possibile senza un aumento di conoscenze, ma come nessuno sviluppo di ricchezza è possibile in società ignoranti. Il lavoro soltanto eleva: il lavoro illuminato dalla coltura; e soltanto la istruzione può dischiudere alla tolleranza le menti in cui fermentano i pregiudizi e gli odii *.

Ora è ammesso nella più gran parte degli stati di Europa che la istruzione primaria deva essere gratuita per coloro che non possono pagarla e obbligatoria nei primi gradi; che la istruzione superiore, quando essa abbia per scopo la pura ricerca scientifica, deva essere sostenuta dallo stato e il più che possibile sorretta, ma che la istruzione professionale non deva essere nè obbligatoria nè gratuita. Alcuni paesi, come l'Italia, la Francia ecc., esagerano quindi dannosamente nel portare la gratuità, o quasi, anche nell'insegnamento secondario e superiore destinato solo a benefizio di alcune classi, generalmente ricche.

La obbligatorietà della istruzione primaria o elementare, almeno per i primi gradi di essa, rappresenta un bisogno di difesa sociale. Nella vecchia democrazia francese bastava educare il Delfino, il figliuolo del re, che dovea reggere le sorti del regno: ora il delfino negli stati democratici è tutta la generazione nuova. Sono forse coloro che si trovano più in basso destinati a salire più in alto: sono tutti o quasi che con il voto, sia pure con l'astensione dal voto, partecipano al governo e orientano nelle grandi linee la politica nazionale †.

* Adamo Smith, riconosceva fin dal suo tempo che la divisione del lavoro, legando le masse operaie e costringendole a occuparsi di cose semplici e togliendo loro il tempo per istruirsi, rendeva necessario che lo Stato si assumesse le spese per la istruzione, se non voleva vedere il popolo in una degenerazione fisica, intellettuale e morale. Sulle idee di Smith circa la istruzione cfr. *Wealth of nations*, lib. I, cap. V.

† Senza dubbio l'obbligo corrisponde a una diminuzione di libertà individuale: e senza difficoltà si può ammettere che in molti casi, se non nella più gran parte, l'amore dei genitori non deve essere solleticato da un obbligo legale. Ma non vi sono genitori che tormentano i figliuoli per malvagità, altri che li abbandonano per indifferenza, altri che per ignoranza li rovinano? Possiamo noi ammettere che un uomo, sol perchè

Lo Stato dunque apre (o induce i minori organi della collettività sociale, i comuni ad aprire) scuole gratuite per chi non può pagare la istruzione; e questa è una conseguenza del principio della obbligatorietà. Ma se chi può pagare la istruzione frequenta le scuole pubbliche, non deriva punto dalla obbligatorietà della istruzione il principio della gratuità anche per i ricchi o gli agiati. Lo Stato o i comuni non si riserbano il monopolio della istruzione elementare; solo aprono scuole per chi non può pagare la istruzione privata, o perchè altrimenti non si aprirebbero scuole, o, come in alcuni centri, si aprirebbero solo assai cattive. Ma è evidente che il consumo di questo servizio pubblico che è l' istruzione elementare, profitta solo prevalentemente ad alcune classi di cittadini; ed è naturale che vi siano nei limiti della convenienza pratica speciali tasse, non potendo l'imposta sopperire a tutta la spesa per la istruzione, quando il benefizio è disegualmente avvertito.

Per queste ragioni appunto l'istruzione media e superiore non dovrebbero essere pagate con imposte.

L'istruzione primaria obbligatoria con tutti i suoi difetti ha reso grandi servizi alla società moderna: lo stesso spirito di scontento delle masse, che corrisponde al bisogno di elevarsi, è dovuto in gran parte alla diffusione della istruzione elementare.*

ignorante e quindi non di grado di comprendere i vantaggi della istruzione, abbia il diritto di condannare i figliuoli alla ignoranza più tenebrosa? Qui non vi è un interesse individuale da difendere, ma un grande interesse sociale da tutelare. L'obbligatorietà della istruzione elementare è oramai quasi generalmente ammessa: e a questo principio sembrano inclinare anche quei popoli, che, come gli anglosassoni, parevano più tradizionalmente ostili. Ma dall'essere l'istruzione elementare obbligatoria deriva che deva essere gratuita? Senza dubbio la conseguenza dell'obbligatorietà è la gratuità, quando si tratti di gente povera e che non può pagare: *où il n'y a rien le roy perd son droit*, dicevano i vecchi francesi. Non si può per convenienza sociale creare un obbligo, cui gran parte dei cittadini non può adempiere, senza dare anche i modi di adempierlo.

* È oramai impossibile, per lo sviluppo stesso della produzione, supporre una massa operaia di analfabeti. Del resto anche i paesi che sono

74. In quanto alla istruzione secondaria, che serve come preparazione alle università e in generale per i pubblici impieghi, il caso è assai diverso: se è utile che lo Stato mantenga scuole secondarie in quantità sufficiente per i bisogni della popolazione, non è utile che soffochi le iniziative private: e anche è assai dannoso che pretenda al monopolio. Man mano che si sale nella spesa della istruzione ogni pretesa di eccessiva uniformità è dannosa. L'insegnamento medio è, del resto, in quasi tutti i paesi di Europa quello che più lascia a desiderare: sembra più adatto a formare impiegati che uomini di lotta; vive di tradizioni classiche ed è in generale lontano dalle esigenze della vita moderna *.

L'università va considerata da due punti di vista: in quanto è campo di ricerche e di attività scientifica, ed allora è nell'interesse generale; in quanto, viceversa, è luogo di educazione professionale, ed allora è solo a vantaggio di alcuni, da cui dovrebbe esser pagata interamente. Non vi è alcuna ragione infatti che induca lo Stato a fare una produzione gratuita e abbondante di medici, di avvocati e di laureati e diplomati di ogni specie. Nell'insegnamento superiore l'azione dello Stato è necessaria per stimolare, nell'interesse della civiltà, ricerche che altrimenti non sarebbero possibili. Ma occorre che non soffochi le private iniziative: e non solo è necessaria la libertà di insegnamento (nel senso che niun ostacolo deva essere messo alla libertà della indagine e della critica nelle università); ma anche che la eccessiva uniformità sia considerata come un male.

costretti a dare larga emigrazione non possono nei paesi civili mandare analfabeti. Caratteristiche sono le norme per la immigrazione negli Stati Uniti.

Le spese per la istruzione primaria sono dunque in rapido aumento: in Italia nel 1900 sorpassavano i 75 milioni di lire, ma erano nel 1900 di 135 milioni in Austria Ungheria, nel 1901 di 291 milioni nella Gran Brettagna e di 450 milioni nell'Impero germanico.

* Si aggiunga che in alcuni paesi come l'Italia, il numero di coloro che esercitano professioni così dette *liberali*, la medicina, l'avvocatura, la ingegneria, ecc. è già così enorme che non ha riscontro in paesi che hanno raggiunto la più grande ricchezza e prosperità. L'Italia è il paese di Europa che ha più università ed è fra quelli che hanno più medici, più avvocati, più ingegneri civili: e ha tanta minore ricchezza di altri!

In tutta Europa vi sono università di Stato: in alcuni paesi però vicino alle università di Stato vi sono quelle mantenute da privati, o da corporazioni religiose, o da enti locali *. Lo Stato in alcuni paesi sussidia soltanto la istruzione superiore. Veramente singolare è il caso degli Stati Uniti di America dove, le più grandi università sono state costituite e mantenute o rifatte con ingenti doni di ricchissimi privati**. La libertà d'insegnamento è, in generale, rispettata in quasi tutti i paesi di Europa: più che altrove forse in Italia, dove si può dire assoluta. La Francia, la Russia, sopra tutto l'Italia, hanno eccessivamente burocratizzato l'insegnamento superiore, imponendo una uniformità che riesce sotto ogni aspetto dannosa †.

L'insegnamento tecnico professionale assume negli stati moderni una importanza sempre maggiore. Sono scuole pratiche, medie o superiori che sorgono ogni giorno per diffondere la istruzione tecnica tra coloro che si dedicano all'industria e al traffico. Nella più gran parte delle industrie oramai la pratica sola è insufficiente: si richiedono condizioni speciali, conoscenze di dettaglio e preparazione più o meno larga. La Germania aveva poderosamente organizzato l'insegnamento industriale e questa fu fra le cause maggiori del suo sviluppo ††.

* Dove vi sono lotte religiose fra Stato e Chiesa, e coesistono grandi gruppi di religioni differenti, le università libere sono più numerose.

** Negli Stati Uniti di America sono celebri le enormi donazioni di Gould, di Vanderbildt, di Carnegie e di tanti altri alle Università: sono donazioni di diecine di milioni. Alcune università prendono nome dai donatori e hanno mezzi ingenti e redditi di molti milioni all'anno.

† L'Italia presenta (e in gran parte anche la Francia) la uniformità più assurda: tutti i professori sono pagati allo stesso modo dal più ignoto al più illustre: Galileo Ferraris non era pagato diversamente di quello che non sia ora il più oscuro professore di una università con 150 studenti. Esistono in Italia 17 università di Stato e 4 libere (oltre gli istituti superiori): le prime aveano nel 1900-4 complessivamente 25-801 studenti. Napoli avea il maggior numero con 5450: il minor numero Sassari con 200, e Siena con 213. Ora non solo le stesse leggi ma gli stessi regolamenti regolano in modo uniforme tutte le università: un professore di Napoli e di Roma è retribuito allo stesso modo di uno di Sassari. La Cina non ha avuto mai nulla di più assurdo!

†† Cfr. Blondel: *L'essor industriel et commercial du peuple allemand.*

La spesa per l'insegnamento tecnico è fra la più produttive e anche fra le più necessarie. Iniziative individuali possono spesso bastare per le università, qualche volta per l'insegnamento medio e primario: ma l'insegnamento tecnico può essere solo promosso in larga misura dallo Stato, che deve seguire i bisogni della produzione e che solo può sacrificare per lo sviluppo generale fondi rilevanti. L' insegnamento tecnico professionale si dirige, nei gradi inferiori e nei medi, a persone non ricche, ma destinate ad agire assai utilmente sulla produzione della ricchezza. Tutte le scuole pratiche o speciali di agricoltura e quelle pei meccanici, tessitori, tornitori, elettricisti, ecc. sotto forme svariatissime concorrono all'unico scopo di diffondere conoscenze utili allo sviluppo della produzione *.

In generale, tutte le spese per la istruzione sono cresciute straordinariamente dovunque; non è possibile infatti sottrarsi a un bisogno che rappresenta una necessità di sviluppo dei popoli moderni †.

75. Le spese per i culti rimangono in quasi tutti i bilanci odierni; ma non hanno più la importanza che avevano in passato. Oramai tutti i culti sono tollerati: solo i culti nazionali ricevono dallo Stato i mezzi di esistenza. L'antico rapporto se-

Paris, 1899; Pyfferoen: *Rapport sur l'enseignement professionel en Allemagne*, Bruxelles, 1897; ecc.

* Pyfferoen (*op. cit.*, pag. 345) dice della Germania: « Un fait général pour les écoles fondées par les corporations est le manque de ressources qui les empéche d'atteindre le but poursuivi. Aussi est-il juste lorsque l'école offre un réel intérêt social, que les pouvoirs publies suppléent à la faiblesse de l'initiative privée ».

† Nei bilanci odierni le spese per la istruzione rappresentano cifre elevatissime: in Francia l'istruzione pubblica e le belle arti erano rappresentate (prima della guerra del 1914) nel bilancio dello Stato da una cifra di 226 milioni; in Prussia il Ministero dell'istruzione e dei culti costava 171 milioni di marchi di cui 7 circa per i culti e il rimanente per la istruzione; in Austria le spese della istruzione e dei culti erano di 83 milioni di corone di cui 29 per i culti; in Ungheria, lo stesso Ministero costava 48 milioni di corone. Nella Gran Brettagna le spese per la istruzione e le arti furono nel 1906 di 16 milioni di sterline da parte dello Stato. La più gran parte delle spese per la istruzione è fatta però dalle amministrazioni locali.

condo cui la Chiesa includeva lo Stato è oramai mutato; è lo Stato che include la Chiesa o le chiese nazionali. Molti scrittori desidererebbero che la religione fosse un fatto meramente privato, e come tale vorrebbero niuna spesa lo Stato dovesse erogare per essa. Ma in Europa nessun paese, tranne la Francia, ha adottato questo concetto e non vi è alcun bilancio in cui la spesa per il culto non figuri in proporzioni più o meno ampie. D'altronde è innegabile che Stato laico non vuole dire punto Stato antireligioso: quando si afferma che lo Stato rimane estraneo ai rapporti religiosi fra i cittadini si fa una pura astrazione. Lo Stato non è una entità astratta, ma rappresenta interessi e tradizioni, opinioni e tendenze reali: può combattere una religione o conciliarsela, non può affermare mai d'ignorarne l'esistenza o agire come non esistesse. È perciò che dovunque in Europa esistono bilanci dei culti. Con sottile acume Adamo Smith notava che nei paesi dove sono molte sette religiose, e fra esse alcune prevalenti, lo Stato può non occuparsene, non ostante la insociabilità delle piccole sette: perchè si fanno scambievolmente concorrenza. Ma dove vi è una religione dominante, lo Stato non può mai essere sicuro, se non avendo un'azione notevole sulla maggior parte di coloro che la insegnano*. Senza dubbio ora le cose sono molto mutate; insieme alla civiltà e alla cultura è penetrato un più grande spirito di tolleranza, ma in nessun paese lo Stato pratica un'astensione assoluta e completa in materia religiosa †.

* A. Smith: *Wealth of Nations*, libro V, cap. I.

† Si afferma sempre che negli Stati Uniti di America la astensione è completa. Come ciò non sia vero e come lo Stato consideri spesso molti doveri religiosi quasi inerenti alla costituzione, si vede chiaro da Bryce: *American Commonwealth*. 2. ediz. vol. II. pag. 570-1.

VI.

Le spese per i lavori pubblici.

76. L'azione dello Stato si è largamente sviluppata in materia di lavori pubblici: così anche l'azione degli enti locali. Da una parte le necessità stesse della produzione e degli scambi, dall'altra i nuovi mezzi meccanici di trazione hanno reso indispensabile l'impiego di grandi masse di capitale. Lo Stato o ha costruito direttamente o ha fatto costruire per suo conto, o ha stimolata o sussidiata l'attività privata dove era manchevole; assai difficilmente si è astenuto. Vi sono lavori pubblici che hanno utilità tangibile, che producono un benefizio immediato o quasi immediato: è in essi che l'opera dello Stato è generalmente meno necessaria. Ma vi sono molti lavori che, pure avendo grande utilità per la società, o non producono reddito di sorta, o ne producono in quantità assai inferiore al saggio medio del capitale da essi richiesto. Non pochi lavori hanno per effetto di accrescere in via indiretta la produzione facilitando gli scambi; ma non sarebbero mai eseguiti da società private per la scarsa produttività diretta che essi hanno*.

Anche le grandi imprese private per lavori pubblici, dove esistono, difficilmente sono sorte senza aiuto dello Stato.

* Appena mezzo secolo fa, M. Chevalier scriveva che nove decimi della umanità ignoravano la ruota; ora l'affermazione sarebbe assai lontana dalla realtà ed è sopra tutto l'opera dello Stato che ha reso possibile la trasformazione che si è compiuta nei mezzi di comunicazione e di trasporto. La più gran parte dei lavori pubblici non si potea compiere mediante iniziativa privata: i porti, i canali, le strade, in gran parte le stesse ferrovie, dove non presentano una soddisfacente produttività, sarebbero stati impossibili.

Cfr. Leroy Beaulieu: *L'Etat moderne et ses fonctions*, lib. IV; Cauwes: *Cours d'èconomie politique*, 3.me édition. Paris III partic. lib. I; Dupuit in *Annales des ponts et chaussèes*. 1844 e 1849; Christophle; *Traité théorique et pratique des travaux publics*. 2. ed. Paris, 1890; De Foville: *La transformation des moyens de transport et ses consèquences* etc. Paris, 1880; ecc.

Le *strade rotabili* non poteano essere costruite se non dallo Stato e dagli enti locali: privati intraprenditori avrebbero potuto costruire soltanto in alcune condizioni e con alti pedaggi, necessariamente vessatori per il pubblico. Così i *canali* per la navigazione interna e per la grande irrigazione; i *porti* marittimi e lacuali; la sistemazione e l' *arginatura dei fiumi e dei torrenti*, le grandi bonifiche agricole, ecc., sono per necessità lavori pubblici di Stato. L' indole stessa di questi lavori, che servono quasi alla conservazione del territorio nazionale, non lascia alcun dubbio sulla loro natura.

Pure se le spese per lavori pubblici testè indicate hanno assunto o assumono ogni giorno un'importanza sempre più grande, i maggiori investimenti sono stati e sono quelli richiesti dalle ferrovie. Le ferrovie sono un mezzo di trasporto di recente invenzione e in esse i tre elementi che determinano i sistemi di trasporto, la via, il veicolo, la forza motrice, sono mutati interamente di fronte ai sistemi antichi. L' enorme numero delle costruzioni ferroviarie ha agito sulla finanza degli stati del continente europeo, più che ogni altra causa, se si tolgano le spese militari. Ora molti scrittori contestano ogni utilità d' intervento dello Stato in questa materia o per dir meglio (un intervento essendo sempre necessario poichè lo Stato in definitiva deve accordare le concessioni e dare il diritto di espropriazione delle proprietà private che ogni linea deve traversare) vorrebbero l' intervento ridotto al minimo. Ma vi sono ferrovie che hanno carattere strategico o militare, altre che non hanno carattere strettamente economico, ma servono ad aprire agli scambi e alla civiltà territori che rimarrebbero isolati. Vi sono infine non pochi casi di ferrovie che son vantaggiose alla società intera senza rappresentare una utilità diretta notevole per i capitali impiegati. Certo non bisogna abusare di questi ragionamenti (e in Italia e Francia spesso se n' è abusato): ciò non toglie che vadano tenuti nel conto che meritano *.

* Sul carattere della legislazione americana sulle ferrovie, che sembra rappresentare una eccezione cfr. C. F. Adams: *The railroads. their originy and problems* New-York. 1884; A. T. Hadley: *Railrood tran-*

Le maggiori intraprese e le più utili per la civiltà non sarebbero possibili senza l' opera dello Stato: nessuna società privata avrebbe forse mai avuto la convenienza di costruire per suo conto una ferrovia come la transiberiana *.

L' Inghilterra e gli Stati Uniti di America sembrano fare eccezione a questa tendenza; ma l' Inghilterra al principio del secolo XIX si trovava in condizioni assolutamente eccezionali di fronte agli altri paesi e l'attività privata poteva spesso sostituirsi senza danno, anzi con vantaggio, a quella dello Stato: in quanto agli Stati Uniti di America essi rappresentano tuttavia una situazione speciale, e l'azione del Governo federale e degli stati singoli, tende ogni giorno a svilupparsi, come del resto si è notevolmente sviluppata, già da gran tempo, in Inghilterra l'azione dello Stato e degli enti locali.

Le ragioni che determinano in materia di lavori pubblici un'azione continua e crescente da parte dello Stato sono dunque molteplici. Prima di tutto vi è la mutazione intervenuta nelle spese d'impianto dei nuovi mezzi di trasporto, spese sempre più grandiose e spesso non accessibili alle forze dei privati. Poi vi è il fatto che la concorrenza è spesso dannosa e il monopolio riesce il sistema più economico. Infine i grandi mezzi di trasporto, per compiere nel miglior modo possibile la loro funzione, devono avere una relativa unità e uniformità di organizzazione,

Vi sono mezzi di trasporto di cui lo Stato ha scarsa ragione di occuparsi, o di monopolizzarli. La navigazione è libera, come quella che è aperta a tutti: lo Stato ha solo funzioni di vigilanza. Nelle strade rotabili, nei canali, lo Stato e gli enti locali hanno la costruzione e il mantenimento ; ma i veicoli e i motori sono riservati all'attività privata. Nelle ferrovie e nei mezzi

sportation. New-York, 1883 ; L. Paul-Dubois: *Les chemins de fer aux Ètats Unis*, Paris, 1896; ecc.

* Per valutare l'importanza delle spese per lavori pubblici nei bilanci moderni basterà dire che l'Italia ha speso dal 1862 al 1897-98, secondo un documento ufficiale, 718 milioni per le strade rotabili, 457 milioni per opere idrauliche, 111 milioni per bonifiche. 4076 milioni per ferrovie ecc. In tutto la spesa per i lavori pubblici è stata di 6,031 e l'Italia non è uno dei paesi che abbiano speso di più.

di comunicazione, gli elementi tecnici sono invece inseparabili, la concorrenza è inammissibile e lo Stato interviene a regolare in modo diretto o indiretto l'insieme del servizio *.

VII.

Le spese per lo sviluppo della produzione.

77. Lo Stato rappresenta gli interessi generali della società non soltanto, ma anche li rappresenta a perpetuità: quindi esso soltanto può promuovere o compiere alcune opere generali di conservazione che nessuna attività, nessun interesse privato può tutelare. La difesa del clima, la difesa del territorio nazionale dall' azione delle acque, le grandi bonifiche sono inerenti all'azione dello Stato. Così la difesa dei boschi, per esempio, può urtare anche una serie di interessi privati †: lo Stato solo può farla, o conservando le sue foreste, o imponendo ai privati di non alienare le loro. Il prosciugamento di uno stagno, che inquina una regione, o la bonifica di un terreno paludoso, sopra tutto se durano parecchie generazioni, possono difficilmente essere compiuti dai privati. Lo Stato in certa guisa adempie, compiendo queste opere, un ufficio di conservazione generale. Vi sono ricchezze naturali che non si riproducono o si riproducono assai lentamente: lo Stato deve curarne la conservazione, difenderle nell'interesse stesso della collettività.

Ma, oltre questa funzione passiva di conservazione e di difesa, lo Stato ne ha molte altre: esso può promuovere a dirittura tutto ciò che giova allo sviluppo della produzione. Le spese di questa natura sono in aumento rapidissimo, dovunque.

L'*agricoltura* rappresenta ancora, per la più gran parte degli stati, il maggiore interesse e la più grande industria. Solo in

* C. Supino: *Principi di economia politica.* Napoli, 1904, pag. 318-9.

† La conservazione di un vasto demanio forestale e la difesa dei boschi sono stati fatti con gran cura dagli Stati tedeschi. I paesi meridionali, sopra tutto l' Italia, hanno spesso improvvidamente distrutto i loro boschi.

qualche nazione, come l'Inghilterra, e in alcuni pochi stati minori, vi è prevalenza d' interessi industriali : l' agricoltura è quasi dovunque la più grande fonte di produzione *. Si aggiunga che quasi tutti gli stati tendendo a industrializzarsi, la concorrenza dei prodotti industriali diventa sempre più aspra e la conservazione e lo sviluppo dell'agricoltura s'impongono non solo come una necessità economica ma come un grande interesse demografico. Le spese che fa lo Stato per l' agricoltura sono di natura assai varia: oltre quelle per lo sviluppo della educazione agricola (educazione tecnica superiore, media e pratica), consistono in incoraggiamenti di ogni natura. Lo Stato promuove le trasformazioni agrarie più utili ; sussidia o premia le nuove introduzioni di macchine, di animali riproduttori ; protegge il bestiame e le piante dalle malattie diffusive più dannose. Così quasi tutti gli Stati hanno stazioni sperimentali, campi di osservazione † ecc.

Le spese per l'*industria* sono oramai del pari rilevanti in quasi tutti i bilanci : e non consistono solo nel mantenere l'insegnamento tecnico e nel dargli sviluppo, ma in aiuti diretti di ogni natura. Lo Stato, per esempio in tutti i paesi difende la proprietà letteraria, e in generale pubblica non solo l'elenco dei brevetti, ma la loro descrizione (*specification*): la Germania, l'Inghilterra, gli Stati Uniti sopra tutto, fanno pubblicazioni dettagliate e importanti. Lo Stato cura quasi dovunque la verifica dei pesi e delle misure : fa assai più incoraggiando alcune forme di produzioni o con premi di esportazioni, o con esenzioni da imposte, o con speciali vantaggi. Occorre una grande prudenza e una grande moderazione in queste spese : ma si può anche dire che i pregiudizi contro di esse sono spesso assurdi. Lo straordinario sviluppo che assume l'industria nella Russia imperiale aveva da questo punto di vista una gran-

* Sulla importanza *speciale* dell'agricoltura come industria cfr. A. Wagner: *Agrarstaat und Industrialstaat.* Berlin 1901.

† Straordinaria sopra tutto è stata l'azione dello Stato in Germania e negli Stati Uniti di America. In quest'ultimo paese lo Stato diffonde perfino a centinaia di migliaia di esemplari le pubblicazioni ritenute più utili agli agricoltori.

grandissima importanza: la Germania si era valsa largamente e utilmente del sistema dei premi *.

Per molte industrie per cui la protezione doganale non è possibile o non è conveniente, ma che si ritiene devano essere incoraggiate, perchè suscettibili di diffusione e di sviluppo, lo Stato accorda premi. La marina mercantile, per esempio, ha avuto finora in molti paesi larghi premi.

Alcune linee non sarebbero esercitate senza premi e forse la mancanza di esse nuocerebbe anche a quelle linee che ora sono produttive e che non sarebbero più. Alcuni paesi danno soltanto premi di esportazione per aiutare le merci nazionali, almeno in una prima fase, a conquistare i mercati stranieri. È un sistema pericoloso di cui la Germania ha spesso abusato e che è causa di non poche diffidenze.

Le spese per il *commercio* sono di varia natura ; consistono sopra tutto, oltre che nella diffusione della cultura commerciale, nella larga conoscenza dei prodotti di ciascun paese. I consoli sono veri informatori commerciali : sopra tutto gli Stati Uniti danno loro funzioni prevalentemente commerciali. I maggiori stati hanno uffici di informazioni commerciali, speciali agenti o addetti commerciali presso le ambasciate o le legazioni †. Nel commercio internazionale lo Stato ha funzioni di difesa, di tutela: è nello stesso tempo un grande informatore e un grande difensore. Il prestigio di uno Stato non è mai estraneo alle agevolezze che incontra il suo commercio.

Lo sviluppo della produzione è il più grande interesse di ciascun paese ; e tutti i sacrifizi diretti a questo scopo trovano largo compenso. Senza dubbio lo Stato può avere un'azione solo indiretta su essa : ma anche la sua azione può essere grandissima nel bene e nel male. La produzione nei paesi moderni perde ogni giorno più la forma individuale che ha avuto finora: o per dir meglio, rimanendo a base di essa l'attività individua-

* Omettiamo ogni bibliografia su questo argomento, che sarebbe lunghissima. La Germania era arrivata al punto di vendere all'estero (prima del 1914) più a buon mercato che all'interno. Il sistema del *dumping* è ben noto.

† Importantissimi i rapporti consolari pubblicati dalla Francia, dalla Inghilterra, dalla Germania e sopra tutto dagli Stati Uniti.

le, esiste una tendenza sempre crescente a una maggiore regolarità e a una maggiore disciplina.

I grandi mezzi di rilevazione statistica permettono prima di tutto di conoscere più facilmente i fattori più importanti della produzione: la statistica delle professioni, la statistica delle forze motrici, le statistiche industriali e commerciali, le statistiche della produzione e in parte quelle del consumo sono oramai una guida sicura. Molti paesi possiamo dire quanto consumino, quali consumi abbiano, in quanta parte producano all'interno e in quanta acquistino all'estero. Così l'azione dello Stato diventa ogni giorno più ordinata, come più grandi sono le sue conoscenze. Se non è vero che vi sia un accentramento crescente della ricchezza e se non è vero che l'industria tenda sempre più ad accentrarsi, è fuori di dubbio che la piccola industria diventa sussidiaria della grande, e questa tende a ordinarsi, a sindacarsi, per evitare le crisi e per garentire la propria esistenza. Lo stesso fenomeno dei *trusts* rappresenta spesso una vera necessità della produzione.

Così le spese per lo sviluppo della produzione sotto forme diversissime tendono a svilupparsi in tutti i bilanci moderni e in alcuni di essi hanno già un'importanza grandissima.

Per queste ragioni e per altre molte sono assai rilevanti nei paesi moderni le spese per l'amministrazione civile, che viene indicata sotto il nome di *burocrazia*. In quasi tutti gli stati questa assume un' importanza sempre crescente e ha ogni giorni autorità e potere sempre più grandi. Data la natura dello Stato moderno e la vastità della sua azione, solo le forme attuali dell'amministrazione civile possono permetterne il funzionamento.

VIII.

Le spese per la legislazione sociale e per la pubblica assistenza.

78. Queste spese in passato quasi non esistevano nei bilanci degli stati; ora non solo esistono in misura sempre crescente, ma costituiscono, in qualche caso, causa di vera preoccupazione per l' avvenire.

La legislazione sociale rappresenta una vera necessità dei tempi moderni: oramai non si trovano più di fronte padroni isolati contro operai isolati o piccoli gruppi di operai; ma intraprenditori assai spesso associati fra loro contro operai quasi sempre associati fra loro. Non mancano esempi di compagnie ferroviarie con 50 a 60 mila salariati, di fabbriche con 10 mila, o 20 mila operai o anche assai più. I conflitti assumono quindi una forma ben più grave che in passato.

Ma poi che lo Stato rappresenta gli interessi perpetui e generali della società, deve in ogni guisa evitare che le masse lavoratrici siano sciupate avanti tempo (lavoro dei fanciulli) o in periodi o in lavori disadatti (lavoro delle donne), o in condizioni insalubri (igiene delle officine). Così lo Stato limita generalmente il lavoro delle donne e dei fanciulli, qualche volta determina la durata massima del lavoro degli adulti; prescrive norme igieniche per le officine, ove si eseguono lavori non salubri, o per i lavori sotterranei, generalmente molto penosi; disciplina il pagamento dei salari, in modo da evitare abusi (*truck system*); ecc.

Quasi in tutti i paesi lo Stato ha ispettori delle fabbriche, il cui speciale ufficio è di curare l'applicazione delle leggi e dei regolamenti di fabbriche*.

Vi sono paesi importatori e paesi esportatori di uomini: in maggiore o minore misura sono esportatori di uomini quasi tutti i paesi di Europa tranne la Francia; sono importatori, i paesi nuovi. Ora la emigrazione corrisponde in generale a offerta di lavoro. Lo Stato ha organi speciali d' informazione; uffici per l' emigrazione, qualche volta anche uffici di collocamento.

Questi nuovi attributi dello Stato determinano spese notevoli: non però le più importanti da questo punto di vista.

Le classi lavoratrici che vendono il loro lavoro sono gene-

* Sullo stato attuale della legislazione sociale cfr. oltre le moltissime opere speciali, le riviste pubblicate dai varî governi: *Bulletin of the department of labor* di Washington. *Revue du travail* di Bruxelles, il *Bulletin de l'office du Travail* di Parigi, la *Labor Gazette* di Londra. ecc. V. inoltre l'*Annuaire* pubblicato ogni anno dal governo belga; ove è riprodotta la legislazione di tutti i paesi più importanti.

ralmente sottomesse ad alcuni rischi assai gravi: gl' *infortuni*, la *malattia*, la *vecchiaia*, la *morte*. Anche l'operaio più previdente può senza sua colpa, spesso senza colpa dell' imprenditore, essere travolto da una macchina e ucciso; anche l'operaio più abile può, dopo alcuni mesi di malattia, ridursi nella indigenza ed entrare nella popolazione assistita. Infine la vecchiaia è generalmente minacciosa per i lavoratori; qualche volta più della morte: nulla infatti è più triste della oscura povertà degli ultimi anni dopo tutta una vita di lavoro. È interesse della società provvedere a questi rischi del lavoro; qualche volta è anche savio calcolo. La società moderna non può espellere gli elementi decaduti; deve, sia pure con l'assistenza pubblica, nutrirli: ora è molto più savio evitare la decadenza.

D' altra parte nessuno può sperare che gli operai, sia pure con la più oculata previdenza, possano mettersi al sicuro da alcuni rischi che li minacciano. Quanti, anche fra i più fortunati, sono in condizioni di assicurarsi da sè stessi e a loro spese contro i rischi del lavoro, contro la malattia, contro la vecchiaia, contro la morte? Senza dubbio vi sono molti intraprenditori che, con animo liberale, assicurano volontariamente i loro imprenditori a societá private di assicurazione; vi sono altri che li aiutano e li soccorrono. Ma vi sono moltissimi che non fanno o non possono fare alcuna di queste cose.

La Germania aveva sin dal 1883 costituito l'immenso edifizio dell'assicurazione obbligatoria per gli operai *. I premi di assicurazione contro gl'infortuni erano interamente a carico degli imprenditori, i premi di assicurazione contro la malattia per un terzo a carico del padrone e per due terzi a carico degli operai; i premi di assicurazione contro la vecchiaia e la invalidità metà a carico dei padroni, metà a carico degli operai. Ma lo Stato interveniva in larga misura col sussidiare il fondo delle assicurazioni il cui funzionamento rimaneva quasi del tutto a suo carico, i pagamenti essendo fatti dalla posta. Era un im-

* Il miglior riassunto della legislazione germanica sulle assicurazioni obbligatorie è nello *Special Report Commissioner of Labor* degli Stati Uniti di America, 1894. La letteratura su questo argomento è larghissima.

menso sistema di assicurazioni, a beneficio di circa 18 milioni di assicurati, e non ostante i suoi difetti, rimane il più grande tentativo compiuto a benefizio delle classi operaie. Così altri paesi han cercato di imitarlo in misura più o meno larga.

Anche l'Italia ha oramai un sistema quasi completo di assicurazioni operaie.

In molti paesi lo Stato cerca di assicurare ai lavoratori e alle classi meno ricche la proprietà immobiliare, almeno sotto la forma della casa di abitazione: o accordando speciali agevolazioni fiscali; o avendo speciali fondi per prestiti a buon mercato, ecc.

Nessun paese è riuscito a stabilire vere assicurazioni contro la disoccupazione; ma questo problema interessa tutti gli studiosi e gli statisti.

Sono nei bilanci moderni cresciute straordinariamente anche le spese per la pubblica assistenza: la iniziativa individuale si rivela in questo campo del tutto insufficiente*. Vi sono molti che non possono lavorare, molti che non vogliono, molti più ancora che vogliono e non possono: sono varie forme d'indigenza cui occorre provvedere in modo differente. Occorre che sia data a coloro che non possono lavorare un'assistenza; che sia provveduto a coloro che non vogliono, affinchè la popolazione vagabonda e mendicante non diventi un pericolo per la sicurezza; che sia infine provveduto anche con maggiore interesse a coloro che vogliono lavorare e non possono. La società che realizza nel suo complesso i frutti di ogni progresso economico, non deve abbandonare coloro che spesso sono vittime delle lotte economiche, delle crisi commerciali della concorrenza. Occorre che l'assistenza pubblica sia oculata affinchè non diventi causa di degradazioni: gli ospedali, la casa gratuita dei poveri, non devono spingere alla imprevidenza: chi può lavorare deve essere costretto a lavorare. L'ob-

* Cfr. A. Monnier: *Histoire de l'assistance dans les temps anciens et modernes*. Paris. 1857; Fawcet: *Pauperism. its causes and remedies*. London. 1871; Chause: *The Better Administration of English poor law*. London. 1895; *Congrès international d'assistance publique*, Paris. 1889; Doyle: *Poor laws in foreign countries*. London, 1875. ecc.

bligo della pubblica assistenza incombe allo Stato, alla regione, al comune, in diversa misura; si tratta di un servizio pubblico che assume forme svariate e che bisogna circondare di ogni cautela perchè non diventi causa di dannosa dispersione di ricchezza. D' altra parte si deve con ogni cura cercare di non scoraggiare le iniziative individuali, di non attutire il sentimento filantropico delle classi ricche.

In Germania e in Inghilterra l'assistenza è in principio obbligatoria. In Inghilterra l'obbligatorietà risale a tempo remoto, e lo statuto di Elisabetta del 1601 è ancora la base dell'ordinamento attuale. Il mendicante girovago non è tollerato: ma il povero sedentaneo deve essere mantenuto dalla sua parrocchia quando esegua a domicilio il lavoro che gli è fornito, allor che dichiari di non trovarne altro. In caso di rifiuto di lavoro vi è la *Workhouse*, che serve nello stesso tempo di ospizio ai poveri invalidi e di casa di detenzione per i poveri validi e oziosi. La *poor rate* o imposta pei poveri, provvede in generale alle spese per l'assistenza *.

In Germania l'assistenza pubblica era obbligatoria e incombeva alle circoscrizioni locali (*Ortsarmenverbande*) che racchiudono uno o più comuni †; era tutta una organizzazione molto ingegnosa che, senza scoraggire la iniziative individuali, cercava di togliere quanto più è possibile alla assistenza obbligatoria il carattere di pesantezza e di uniformità che ha d'ordinario. In generale i paesi protestanti hanno il principio dell'assistenza pubblica obbligatoria: i paesi cattolici il principio dell'assistenza libera. La differenza ha carattere puramente storico: nel medio evo erano le congregazioni religiose che provvedevano in generale ai poveri e agli assistiti. Nei paesi dove avvenne la riforma protestante i beni delle congregazioni andarono allo Stato: e fu allora quest'ultimo che dovè occuparsi dell'assistenza pubblica. In generale però, in tutti i paesi sono a carico dello Stato o degli enti amministrativi locali gli alie-

* Su questo argomento fra i moltissimi cfr. G. Nicholis: *History of english poor law*, London, 1854; P. T. Ascrhrott: *Das Englische Armenwesen* Leipzig, 1886; ecc.

† Cfr. Cauwés: *op. cit.*, vol. III, pag. 633.

nati, i fanciulli assistiti, la cura gratuita dei poveri, i depositi di mendicità e case di lavoro, ecc.

79. Giunti in fine di questa enumerazione, occorre ritornare sopra una ripartizione di cui in pratica si abusa molto: una ripartizione assai indeterminata fra spese produttive e spese improduttive. Si ha l'abitudine di mettere nelle classificazioni frettolose sì comuni nei Parlamenti, la più gran parte della spese per la costituzione e le spese militari fra le improduttive*. L'equivoco deriva forse più che altro dalla vecchia teoria della *produttività*, secondo cui lo Stato sarebbe un produttore di pubblici servizi. Ma queste classifiche, anzi queste designazioni frettolose, non hanno nulla che risponda alla realtà nè alla scienza. Si può dire, per esempio, che le spese di guerra di un paese sono molte, o poche; che sono sproporzionate ai suoi mezzi o ai fini che deve raggiungere; ma non si può mai fare una questione di produttività. Allo stesso modo che si può dire che la spese per costruire una ferrovia sono eccessive in vista dei risultati che deve e può produrre, o dello scopo che si propone chi la costruisce. Vi sono ferrovie diventate ora inutili, vi sono allo stesso modo spese militari che non hanno giovato in nessun modo al paese che le ha fatte. La sicurezza interna ed esterna non è un bene economico e tanto meno un bene diretto; ma è assai più che un bene *strumentale*, come direbbero gli economisti, è la condizione di ogni produzione.

Senza dubbio non è punto vero che le vittorie militari precedano le vittorie industriali e commerciali: la Spagna ha cominciato a decadere dalle sue più grandi vittorie. Ma non è da negare che anche nei paesi moderni la stessa prevalenza commerciale, se non dipende, è resa possibile dalla supremazia o almeno dalla forza politica. D'altronde per le nazioni come per gl'individui, si può dire che il successo e quindi la prevalen-

* Nel linguaggio comune si distingue sempre tra spese *produttive* e spese *improduttive*; anche A. Smith faceva questa distinzione (*Wealth of Nations*, libro I, cap. III) la quale però, ripetiamo è d'ordinario assai incerta.

za non dipendano solo dalla quantità dei beni materiali che esse possiedono : ma dal loro spirito di elevazione e dalla fiducia di se stesse, dalla tranquillità del presente e dalla loro fede nell' avvenire.

IX.

Le spese dello Stato e le spese degli enti locali.

80. Niente è più diverso quanto i limiti fra l'attività dello Stato e quella degli enti locali. È che queste differenze sono il frutto di condizioni speciali a ciascun paese, di tradizioni storiche, di diversità di condizioni. L'Inghilterra e la Francia, per esempio, non rappresentano in questa materia solo due legislazioni diverse, ma due diverse situazioni. Vi sono stati unitari, stati federali, unioni di stati: vi sono paesi centralizzati e paesi con grande discentramento. La diversità di forme risponde a diversità di condizioni.

Sono in generale spese dello Stato quelle che riguardano la difesa esterna ; la rappresentanza all'estero ; la giustizia; i grandi mezzi di comunicazione e di trasporto; l'amministrazione delle colonie ; la emissione della moneta e la sorveglianza dei mezzi di circolazione ecc. Sono prevalentemente spese devolute agli enti locali quelle che riguardano bisogni particolari di ciascun gruppo, vie urbane di comunicazione, nettezza urbana, illuminazione, acqua potabile ecc.

Alcune spese sono in varia misura sostenute dallo Stato e dagli enti locali. L'assistenza pubblica, per esempio, che prima era sostenuta quasi esclusivamente dagli enti locali, ora che richiede mezzi più potenti e coordinamento più largo, è esercitata insieme da essi e dallo Stato. Le spese per la istruzione sono sostenute in alcuni paesi prevalentemente dallo Stato (Francia), in altri dagli enti locali (Italia, Inghilterra). E così anche la spese che riguardano la igiene, la previdenza sociale, i culti ecc. Il principio dell' interesse *generale* deve deter-

minare le spese dello Stato e quello dell' interesse *particolare* le spese degli enti locali. Vi sono servigi che richiedono uno svolgimento identico in tutto lo Stato (la sicurezza, la giustizia, per esempio); altri che sono congiunti alla vita locale e che su d'essa hanno maggiore se non completa efficacia. Tutto ciò è semplice, ma nella vita di ciascun paese vi sono condizioni speciali e tradizioni, che determinano diversità profonde. Per esempio: la istruzione elementare, che è senza dubbio un servizio pubblico, interessa tutta la nazione, ma non è men vero che alcuni stati trovano conveniente che la istruzione elementare sia a carico degli enti locali, altri a carico dello Stato. Così in Inghilterra, in Italia, quasi generalmente, in Germania, la istruzione primaria è a carico degli enti locali e riveste il carattere di un servizio locale.

La diffusione della cultura è un servizio di utilità generale: pure negli stati più colti, come la Germania o l' Inghilterra, se ne occupano gli enti locali. Affermare in tesi assoluta che deva occuparsene lo Stato o devano occuparsene gli enti locali, non si può, dunque. non ostante le facili affermazioni di molti autori.

Sono in generale, la tradizioni storiche di ciascun paese che più agiscono sulla differente attività dello Stato e degli enti locali: onde niuna ripartizione logica è possibile fra spese di Stato e spese locali fuori quelle per alcune grandi funzioni. La rappresentanza all'estero, la difesa militare, l' amministrazione delle colonie, sono, in generale, per necessità, servizi di Stato: la sicurezza interna e la giustizia invece, se sono attribuzioni essenziali dello Stato, non sono quasi mai interamente a suo carico. Le altre spese sono in ogni paese in diversa misura a carico dello Stato o degli enti locali. Teoricamente il principio dell'interesse generale e dell'interesse particolare indica la divisione fra le spese dello Stato e le spese locali: in pratica una ripartizione rigida è assai difficile e vi è situazione differente fra stati unitarî e stati federali, stati con tradizioni storiche unitarie e accentratrici, come la Francia, e stati ove è esistito per gran tempo un grande sviluppo della vita locale *.

* Così esistevano, appena venti anni or sono, differenze profonde:

Le spese degli enti locali sono proporzionalmente minori in Francia, proporzionalmente maggiori in Inghilterra: l'Italia appare in una situazione intermedia *.

Gli stati federali, come gli Stati Uniti di America e la Germania, presentano grande sviluppo di spese di Stato, perchè oltre il governo federale, vi è il governo dei singoli stati che hanno azione prevalentemente economica e in minor parte politica.

	Spese centrali	Spese locali	Spese degli enti locali per ogni 100 di spese dello Stato
Italia : 1902-3; Stato ed enti locali (milioni di lire)	1695	695	41%
Gran Brettagna : 1898-99 (milioni di sterline)	108	91	84%
Svezia : 1897 comuni; 1898 Stato (milioni di corone)	126	78	71%
Germania: 1900 (milioni di franchi) Stato federale e Stati comuni	7243	835	13%
Francia : Stato 1901. dipartimenti 1899, comuni 1900 (in milioni di franchi)	3554	761	21%
Belgio : 1899 (in milioni di franchi)	578	193	33%

Negli ultimi anni però le proporzioni sono alquanto mutate.

Alla vigilia della guerra in Inghilterra le spese degli enti locali tendevano ormai a raggiungere le spese dello Stato. Dopo la guerra le spese locali sono molto aumentate, ma sono anche più aumentate le spese dello Stato.

* Su questa materia cfr. i dettagliati studî della *Royal commission on local taxation. Memoranda chiefly relating to the classification and incidence on imperial and local taxes* : London, 1899. Cfr. pure : Bastable: *Finance*, libro I, cap. VII ; Goodnow : *Local Government in Prussia* in *Political science Quaterly*, IV, 648-666; De Parieu : *Principes de science politique*. cap. VII.

LIBRO II.

LE ENTRATE ORDINARIE DELLO STATO

PARTE I.

IL DEMANIO E LE TASSE.

I.

IL DEMANIO FISCALE.

81. Le entrate ordinarie dello Stato sono, come si è detto, originarie e derivate: fra le prime sono le entrate demaniali. Lo Stato in ogni paese possiede una massa rilevante di beni, una vasta azienda da amministrare, un' azienda da cui ricava reddito e che amministra come qualsiasi privato: quest'azienda è il *demanio fiscale o privato* *. Ma a differenza dei privati cittadini, lo Stato possiede per ragioni di utilità pubblica molti beni da cui non ricava reddito, o da cui non si propone di ricavarne; mezzi di comunicazioni, istituti di cultura, ecc. da cui piuttosto che ricavare benefizio alcuno gli derivano spesso perdite rilevanti: questo insieme di beni è il *demanio pubblico*.

Si suol dire che la differenza fra il demanio pubblico e il demanio privato è non solo nella loro destinazione, ma nella loro natura: il demanio pubblico è imprescrittibile, inalienabile, infruttifero e i cittadini ne godono *uti singuli*; il dema-

* Demanio, secondo Roscher, deriva da *doma*, e originariamente esprimeva, nel latino medioevale, l'*ager praedialis*: allora infatti il demanio (*demanium*) era costituito sopra tutto dai beni territoriali.

nio privato è prescrittibile, alienabile, fruttifero e i cittadini ne godono *uti universi*. A rigore di termini questa differenza non è evidente, nè sempre vera. La differenza fondamentale è invece di carattere economico. I beni patrimoniali o di demanio privato dello Stato non sono beni diretti, bensì concorrono alle entrate dello Stato, alla produzione dei pubblici servizi: sono quindi beni strumentali. I beni di demanio pubblico sono mezzi immediati per la soddisfazione di bisogni dei cittadini, beni diretti, beni di consumo in altri termini e non di produzione. Gli attributi che ne derivano sono la conseguenza di questo fatto.

L' inalienabilità va intesa solo in senso relativo: poichè se essa è un ostacolo a tutti gli atti che possono minacciare la destinazione dell'oggetto di demanio pubblico, non puó essere per quegli atti che non le nocciono. Così, per il fatto stesso che il demanio pubblico è fuori commercio, è inalienabile; ma l'inelienabilità dura solo fino a quando il bene demaniale conserva il suo carattere di utilità pubblica. Se perde questo carattere puó esser alienato nei modi e nelle forme che le leggi stabiliscono. Così, se una strada non ha più ragione di essere, può cessare di far parte del demanio pubblico ed essere alienata.

Si dice che i beni di demanio privato sono fruttiferi, infruttiferi quelli di demanio pubblico. Anche ció va inteso in senso assai limitato. Certo un ponte costruito dallo Stato per il passaggio di un fiume appartiene al demanio pubblico: esso rende nulla allo Stato ed è per sua natura inalienabile. Inoltre i cittadini ne godono *uti singuli*; e ne godono sopra tutto quelli di una determinata zona. Un bosco posseduto dallo Stato appartiene al suo patrimonio, cioè al suo demanio privato: lo Stato ne ricava un reddito e puó, se crede che gli convenga, alienarlo. Inoltre i cittadini ne godono *uti universi* nel senso che il reddito del bosco va nella massa delle entrate ed è destinato quindi a provvedere a bisogni collettivi. Ma non puó dirsi in senso assoluto che il demanio pubblico sia infruttifero e fruttifero il demanio privato. Un museo è senza dubbio di demanio pubblico: ciò non toglie che il governo possa ricavarne un reddito imponendo una tassa di entrata. Una strada è demanio pubblico: lo Stato può ricavare dalla vendita degli

alberi che la fiancheggiano un reddito. Viceversa un bosco è demanio privato e puó non render nulla, ed anche essere passivo e nondimeno può avere lo Stato interesse a conservarlo.

La differenza fra demanio pubblico o privato par chiara: pure nella pratica molte volte è assai difficile distinguere. In fondo, il demanio pubblico è costituito dall'insieme dei beni pubblici di cui i cittadini godono direttamente : il demanio privato è costituito da quei beni che assicurano un reddito e che quindi sono di utilità mediata.

Più che in altro, il fondamento di ogni distinzione sta nella natura economica dei beni. Qualche volta uno stesso bene puó avere entrambi i requisiti. Un porto commerciale è un bene di demanio pubblico; ma se le navi che entrano in esso pagano un tanto per tonnellata o per viaggiatore, allora vi è un benefizio che sarebbe particolare dei beni patrimoniali. Così è di un ponte su cui lo Stato o un comune mettano un pedaggio. L'inalienabilità per il demanio pubblico non è, come abbiamo visto, un requisito essenziale: o almeno non va intesa in senso lato. Nulla vieta che, per ragioni di convenienza economica, anche un bene di demanio pubblico sia alienato. La stessa cosa è a dire del secondo requisito, secondo cui il demanio pubblico è infruttifero.

Oltre il demanio pubblico e il demanio privato, vi è una forma intermedia, che costituisce un vero demanio *semipubblico*, in quanto partecipa dell'uno o dell'altro. Così sono tutte le grandi intraprese create in vista di un pubblico interesse, indipendentemente da ogni idea di guadagno, ma che riescono nondimeno a produrre entrate finanziarie spesso assai importanti come nel caso delle ferrovie. Molti giuristi sostengono che nei beni di demanio pubblico lo Stato non abbia vera proprietà, ma assai più accettabile è la idea che i beni di demanio pubblico siano una vera proprietà collettiva in vista di scopi di utilità generale. La distinzione fra il demanio pubblico e il privato si fonda dunque sulla esistenza di beni che servono o mediatamente o immediatamente alla soddisfazione di bisogni dei cittadini. L'utilità che deriva dal demanio privato è una utilità diretta: l'utilità che deriva dal demanio pubblico è indiretta e dipende dallo impiego che si fa di un bene. Ora può

accadere, e accade benissimo nella realtà che uno stesso bene abbia nel medesimo tempo una utilità diretta e una indiretta, che abbia quindi carattere di demanio privato e di demanio pubblico. Un museo è costruito in vista di scopi di cultura, allo stesso modo che una strada è costruita per agevolare le comunicazioni; ma se nel primo vi sono entrate a pagamento, il guadagno che vi si ricava viene a dare alla istituzione pubblica carattere di bene patrimoniale. La natura dei singoli beni ne determina la diversità dell'uso, e nel diverso impiego è la differenza essenziale fra demanio pubblico e privato. Se la natura dei beni viene a mutare, perchè i bisogni mutano, anche il demanio pubblico diventa privato o viceversa. In alcuni casi la destinazione a uso pubblico è determinata dalla natura stessa dei beni; in altri è volontaria e imposta dalla legge. Ma in fondo, la differenza tra le due forme demaniali ha la sua base sempre nella forma di utilità dei singoli beni. Se fortificazioni militari, che sono di demanio pubblico, diventano inutili per lo scopo che le avea fatte sorgere, possono essere bene date in fitto, come case di abitazione, e diventare di demanio privato*.

Le proporzioni tra il demanio pubblico e il demanio fiscale sono singolarmente mutate. Fino a qualche secolo fa lo Stato traeva le sue entrate sopra tutto dai beni patrimoniali: boschi, terre, domini fondiari di ogni natura. Viceversa allora il demanio pubblico era molto minore che ora non sia. La causa principale di questo fatto è nell'abolizione della feudalità. Nel sistema feudale, il sovrano, primo tra i baroni, era a sua volta il più grande feudatario. Ora, l'accrescimento della popola-

* La larghissima letteratura sulla questione si trova in Ranelletti: *Concetto, natura e limiti del demanio pubblico*, Torino, 1897-99 e *Della formazione e cessazione della demanialità*. Torino 1899, inoltre Leroy Bealieu: *op. cit.* vol. I; Persico: *Principi di diritto amministrativo* vol. II, pag. 13-21 e seg.; Proudhon: *Traité du domaine public*. Bruxelles, 1835; Ricca Salerno: *op. cit.*, titolo I, cap. I; Melucci: *Istituzioni di diritto amministrativo*, Torino 1902, 3. ediz; Rimpler: articolo *Domänen* nell'*Handworterbuch der Staatswissenschaften*. Iena. 1891; Mayer: *Deutsches Verwaltungsrecht*. Leipzig 1896. vol. II § 35 e vol. III pag. 71-81; De Bernardi: *Il demanio patrimoniale*, Città di Castello 1907.

zione, determinando la fine della economia feudale, poi che non era più consentito provvedere ai nuovi bisogni con le forme di produzione antica, produsse le attuali forme di proprietà.

Ancora, nel 1685, secondo Macaulay, tutte le imposte davano in Inghilterra allo Stato 1,400,000 sterline: cioè 35 milioni di lire. Allora le entrate del demanio privato potevano avere una parte preponderante: ora con gli enormi bilanci moderni i redditi patrimoniali non rappresentano che una delle entrate e non certo, almeno nella maggior parte degli stati, la maggiore.

Il provento dei beni di demanio privato, che era in Inghilterra grandissimo, ora è minimo. In Francia e in Italia la diminuzione dei beni patrimoniali si può dire sia stata per molti anni costante: solamente da pochi anni sorgono e si sviluppano nuove forme di demanio.

82. Non però questo fatto avviene nella stessa misura: nè in tutti gli stati. Secondo un calcolo di poco anteriore alla guerra, in tutti gli stati tedeschi il demanio e gli esercizi industriali rappresentavano poco meno che la metà di tutte le entrate.

Caratteristico il fatto di alcuni paesi nuovi, come il Chilì, i quali, senza creare vaste aziende demaniali, riescono a colpire l'esportazione di un prodotto, che potrebbero monopolizzare. Così il Chilì ricava la più gran parte delle sue risorse finanziarie, quasi la metà, dalla esportazione del nitrato.

Quasi sempre si parla dagli scrittori finanziari della diminuzione del demanio privato come di un fatto spontaneo o necessario. Noi dubitiamo molto di queste affermazioni: e le ragioni per dubitarne sono molteplici. Senza dubbio alcune forme di demanio privato diminuiscono. Ma assai probabilmente vi saranno in avvenire altre forme di demanio privato che nel passato non erano nè meno previste: è anche assai facile che queste nuove forme abbiano uno sviluppo grandissimo.

Anche qua, come in ogni altra cosa, vi è ciò che cade, ciò che si trasforma, ciò che sorge. In passato, il demanio fondiario era l'elemento principale della finanza delle vecchie dinastie: alla fine del XVI secolo, Bodin scriveva che di tutte le entrate pubbliche la più giusta e la più certa era quella del demanio

fondiario *. Adamo Smith ha pagine eloquenti contro le terre pubbliche, che erano mal coltivate, male amministrate, assai poco produttive**. Malgrado le calde difese, che alcuni teorici tedeschi fecero del demanio fondiario †, la maggior parte degli stati, la Francia, l'Inghilterra, la Prussia, la Baviera, l'Austria, vendettero mano mano le loro terre. Così che oggi il demanio fondiario non ha alcuna importanza. Ogni forma comunistica tende a ridurre la produzione e a limitarla: non vi è che l'interesse individuale che pieghi durevolmente gli uomini alla dura disciplina del lavoro.

Diversa e ben più grande importanza ha, e deve sovra tutto avere, oggi il demanio boschivo.

Quando si tratti di boschi, l'amministrazione è relativamente semplice. Lo Stato, in questo caso, esige facilmente i suoi redditi; e può giovarsi della rendita fondiaria, derivante dall'aumento della popolazione. Il capitale di esercizio nella industria boschiva è generalmente non grande, anche trattandosi di vastissime superficie. L'industria boschiva può essere migliorata solo assai limitatamente: la sua produttività incontra ostacoli naturali. Se l'industria boschiva è molto limitata nel suo rendimento, per giunta non può essere portata alla maggiore produttività se non da chi abbia la possibilità di attendere: un taglio prematuro o troppo abbondante non assorbe il reddito, ma intacca profondamente il capitale. Così lo Stato è, naturalmente, il più adatto e migliore proprietario dei boschi. La funzione dei boschi essendo inoltre importantissima così dal punto di vista climatico, idrologico, geologico (e fra breve anche, per conseguenza, dal punto di vista della conservazione della forza, rappresentata dalle cadute di acqua, che si trasformano in elettricità) quasi tutti i paesi han cercato o di sviluppare il loro demanio boschivo o di creare vincoli forestali, per impedire disboscamenti dannosi. I boschi sono, per chi possa attendere

* Bodin: *Les six livres de la République*, VI. 2.

** Smith: *Vealth of Nations*, Libro V, Cap. II.

† Sulla questione dei demani fondiarî conf. Rau, *Finanzwissenshaft*. Ediz. 1864, § 94 e seg. Wagner, *Finanzwissenshaft*, I; § 219 e 220, Eheberg, *Finanzwissenshaft*, 10 edizione, pag. 80 e seg.

lungamente e sappia coltivarli, una delle industrie più benefiche, date le condizioni attuali della produzione: sopra tutto per chi possa sfruttarli in modo che si rinnovino periodicamente. E in Italia è stato non poco male la vendita tumultuaria fatta dallo Stato.

In passato, gli stati si dettero ad un disboschimento inconsiderato. Spesso il provento delle vendite dei boschi serviva a riparare disastri politici, come in Francia, nel 1814, dopo la caduta dell'Impero; nel 1830, dopo la rivoluzione di luglio, nel 1848, dopo la rivoluzione di quell'anno. Tra il 1814 e il 1868 si sono venduti in Francia 352 mila ettari delle migliori foreste e lo Stato non ha ricavato che appena 300 milioni di lire. Ha venduto sino al 1820 la Prussia: ha venduto l'Austria, ha venduto la Baviera: il bosco era un mezzo facile di far denaro. Ora non si vende più: si ricostituisce, invece: al periodo della dissipazione succede quello della preoccupazione.

Vi sono paesi in cui il demanio forestale è molto esteso e contribuisce in modo assai importante alle entrate pubbliche: sono sovra tutto i paesi germanici. La Prussia ha un demanio forestale di 2,760.000 ettari; la Baviera ha 852 mila ettari di foreste di stato; il Württemberg ha 187 mila ettari di bosco; il Saxe ha 169 mila ettari boschivi. L'Ungheria aveva, prima della guerra, un demanio forestale di 1.160.00 ettari e l'Austria uno di 717 mila ettari. Tutti questi paesi si preoccupano di conservare i loro boschi; e si preoccupano non solo i paesi vecchi, anche i nuovi. Gli Stati Uniti, infatti, hanno costituita una riserva forestale nazionale che comprende bene 8.680.206 acri di boschi, ai quali non è lecito recare offesa. Il problema della conservazione del demanio forestale è così uno dei più preoccupanti dell'ora presente.

Le miniere sono invece di amministrazione assai più difficile, poichè i progressi della tecnica sono, per quanto le riguarda, continui e numerosi. Fino a quando la coltivazione di esse era superficiale si poteva sfruttarle con difficoltà tenui; ma dopo che l'estrazione del minerale è diventata più profonda e più difficile, le difficoltà sono di gran lunga cresciute. Sono sempre gli stati tedeschi che hanno il maggior demanio minerario, da cui ricavano entrate importanti. L' Impero Germanico pos-

siede un centinaio di miniere di carbone e di ferro, oltre a quelle di minerale meno importante. In Italia lo Stato ricava circa 1 milione, ma l'Italia ha una ricchezza mineraria molto tenue, quando si confronti a quella dell'Inghilterra, della Germania, del Belgio, della Russia e della Francia.

83. Fino a poco tempo fa tutte le industrie sono state fatte esclusivamente di ferro e nutrite di carbone; il carbone è stato l'alimento delle macchine, il vapore la grande forza motrice. Ma da pochi anni a questa parte una nuova e immensa forza si è rivelata e ha sbalordito il mondo con le sue applicazioni: la elettricità; prodotta o producibile senza consumo di materiale dalle cadute di acqua e trasmissibile anche a grande distanza. La elettricità si piega a tutto: può fornire 50 mila cavalli a un acciaieria e muovere i meccanismi più potenti; e può dall'altra parte dare un sedicesimo cavallo di forza a una piccola industria domiciliare; può muovere grandi locomotive e trasformarsi in luce in una piccolissima candela.

Or vi sono alcuni paesi in Europa che possiedono grandi masse di energia idraulica; ne possiedono in più grande misura l'Italia, la Francia, la Svizzera, la Svezia e la Norvegia. L'Italia, relativamente al territorio, ne ha più di tutti gli altri grandi paesi: poichè, avendo un territorio che rappresenta circa trè quinti di quello della Francia, ha forze idrauliche per lo meno eguali e presenta un vantaggio grandissimo: ed è che queste forze sono sparse su quasi tutto il territorio nazionale e non concentrate solo in una o due zone. Così, mentre l'Italia è stata ed è poverissima di carbone, è ricchissima di forze idrauliche. Circa 3 milioni di energia idraulica attendono di essere utilizzati: e possono, con grandi lavori di derivazione, essere utilizzati e prodotti in tutto oltre 6 milioni di cavalli. Forza ingente e grandiosa quando si pensi che l'Italia attualmente ha dalle caldaie a vapore nelle industrie, nell'agricoltura, nelle ferrovie appena 1 milione di cavalli, e per procurarsi il carbone per produrli, spendeva prima della guerra, 150 e 200 milioni e spenderebbe assai di più. anche quando tornassero i prezzi di prima della guerra, se non potesse fare a meno del carbone. Ora a 1000 lire per cavallo l' utilizzazione di 1 milione di cavalli di forza non costerebbe che un miliardo. Un miliardo al 5 % rappresenta appena 50 milioni

all'anno; ora l'Italia spendeva all'esterno 150 a 200 milioni per procurarsi una forza inferiore a quella che avrebbe avuto spendendo all'interno 50 milioni all'anno. Ma i grandi corsi d'acqua sono proprietà collettiva: nessuno può mettere in dubbio che i fiumi, i torrenti, i laghi formino quella vasta massa di acque pubbliche che appartiene allo Stato. Se le cadute di acqua sono proprietà collettiva, le grandi forze che essi producono e che rappresentano una ricchezza pari o superiore a quella sviluppata da grandissime miniere di carbone, sono senza dubbio proprietà della nazione intera. È un problema che si presenta in forma nuovissima e che l'Italia ha più degli altri paesi la necessità di affrontare e di risolvere: ed è un problema che non può essere risoluto se non tenendo presenti le forme nuove in cui esso si presenta.

La demanializzazione e nazionalizzazione della forza idraulica si presenta in forma assai differente della nazionalizzazione delle miniere di carbone: ed è torto di molti confondere questi due problemi di natura diversissima. L'esercizio di una miniera richiede mezzi tecnici assai progrediti; varia sempre; è una vera *industria* nel senso che, in regime di concorrenza, il prezzo non può essere predeterminato. In una miniera l'opera quotidiana di produzione non si arresta mai: anzi l'indomani è sempre più difficile poichè bisogna scendere sempre a più grandi profondità. Invece la quantità di energia che si può produrre dalle cadute d'acqua è conosciuta precedentemente: le forme di appropriazione sono poco mutevoli. Inoltre, e questa è sopra tutto la grande differenza, fatti gli impianti per la produzione e il trasporto della energia, non rimane che a esercitarli: cioè una semplice opera di sorveglianza e di amministrazione. Si aggiunga che nella nazionalizzazione delle energie idrauliche lo Stato non deprime alcuna attività individuale in quanto non esercita, nè protegge l'industria: esso fornisce la forza come può fornire la strada, cioè il mezzo.

Attualmente la legislazione delle acque pubbliche è ancora incerta. Ma poi che non si può più dubitare che la sostituzione della elettricità al vapore sia continua, così avverrà che un giorno la elettricità dovrà in gran parte sostituirlo. Il giorno in cui il carbone (chiusa l'era dei prezzi di guerra) si venderà nel Mediterraneo a 50 lire per tonnellata e lo Stato italiano possederà

immensi impianti idroelettrici, potrà ricavare la più gran parte delle sue entrate demaniali da questa nuovissima forma di demanio. Infatti il giorno in cui si potesse avere la forza più a buon mercato degli altri paesi e vendere all'industria privata il cavallo idroelettrico a 50 o 75 lire in più del costo, la utilizzazione di 2 milioni di cavalli significherebbe per lo Stato una entrata imponente. Così in alcuni paesi, come l'Italia, la finanza dello avvenire ci riserba forme nuove: e sarà una forma di demanio che tornerà a essere la base delle entrate dello Stato. E dove pareva che le entrate demaniali fossero destinate a diminuire per sempre, saranno le forme nuovissime di demanio che muteranno le basi del bilancio di qualche stato. Ciò servirà ancora un volta a dimostrare come le previsioni in questa materia siano estremamente difficili *.

Si tratta di un demanio di durata indefinita. Le miniere di carbone della Prussia dovranno pure finire un giorno; ma le acque eternamente cadenti dalle scaturigini dei monti, dai ghiacciai alpini, dalle lunghe catene dell'Appennino si rinnoveranno sempre come la vita.

84. Inoltre aumenta ogni giorno nelle nostre società, anche nelle più individualiste, la ricchezza comune e indivisa: il demanio pubblico vi assume forme sempre più varie. Demanio pubblico della navigazione interna, demanio pubblico della viabilità, demanio pubblico monumentale e degli istituti d'istruzione, ecc., è quasi impossibile continuare in una classifica che sarebbe interminabile. Ogni giorno la proprietà comune e indivisa, posseduta dallo Stato e dagli enti amministrativi, cresce in forma vertiginosa. Un inventario del demanio pubblico non può essere che un semplice elenco; o al massimo può contenere la indicazione

* Il progetto di nazionalizzazione delle forze idrauliche è sostenuto largamente da Nitti: *Le forze idrauliche dell'Italia e la loro utilizzazione*, Napoli, 1901; *Nuove ricerche sulle forze idrauliche dell' Italia*, Napoli, 1902; *La conquista della forza* Torino, 1903. L'Italia ha una situazione singolare. Relativamente al territorio è il paese che ha più forze idrauliche da utilizzare. Le acque del Nord hanno la massima magra in inverno, a causa della costituzione alpina; le acque del Sud hanno la massima magra in estate. Con un sistema di serbatoi e laghi artificiali è possibile distribuire continuativamente l'energia idroelettrica in tutta la penisola.

delle spese fatte per lunghe opere: trattandosi di beni fuori commercio è impossibile indicare il valore complessivo di essi. Fra 40 o 50 anni, quando le grandi concessioni saranno tutte o quasi scadute, e faranno ritorno allo Stato e agli enti locali i grandi mezzi di comunicazione o di trasporto, gli acquedotti, i mezzi di illuminazione, ecc. la proprietà comune e indivisa crescerà ancora sterminatamente.

Questo fatto non è particolare di uno Stato o di un altro, ma è generale; e coloro che ci seguiranno troveranno il capitale ammortizzato di opere grandiose e godranno di un capitale comune che rappresenterà una cifra immensa. È anche prevedibile che la ricchezza privata non avrà nei paesi vecchi la stessa potenza di sviluppo: così le proporzioni tra la ricchezza pubblica e la privata saranno singolarmente mutate e la società avrà una diversa conformazione e il regime finanziario si baserà sulle entrate demaniali molto più che non si basi ora.

II.

Le tasse.

85. Il demanio fiscale ha, come si è detto, carattere spiccato di entrata di diritto privato: le imposte sono vere entrate di diritto pubblico. Ma fra le une e l'altro vi è una categoria intermedia di entrate: le tasse. Esse non sono, come le imposte, entrate assolutamente di diritto pubblico in quanto sono date in corrispettivo di servizi resi a singoli cittadini; ma nemmeno sono, come il demanio, entrate di diritto privato. In ogni opera derivante dall' azione dello Stato, è da distinguere la prevalenza dell'interesse privato o quella dell'interesse pubblico, La sicurezza e la difesa sono beni non divisibili: quindi non si può provvedere ad esse se non con imposte. Ma vi sono intraprese dello Stato in cui si cerca solo o di assicurare la produzione di un servizio al costo minore, o pure di fornire garanzie di uniformità, di fiducia, di ordine*, ecc. Vi sono alcuni servizi

* Fin da Adamo Smith si distingueva tra imposte e tasse: ma è sopra tutto negli scrittori tedeschi che la distinzione netta tra contribuzioni particolari o tasse (*Gebühren*) e contribuzioni generali o imposte (*Steuer*) è stata fatta meglio.

pubblici in cui è notevole la prevalenza dell'interesse privato; lo Stato li assume in questo caso in condizioni di monopolio e li esercita direttamente, o li fa esercitare sotto la sua sorveglianza. In qualche caso vi è un esercizio diretto (coniazione delle monete, posta, telegrafo, ecc.); in qualche altro caso lo Stato si riserva un controllo (banche di emissione, esercitate da società private; controllo dei pesi e delle misure, ecc.) D'ordinario queste intraprese formavano in passato il più grosso nucleo delle *regalie*. Ma le regalie a loro volta avevano un carattere così vario che comprendevano, insieme al demanio fiscale, l'esercizio di molti pubblici servizi, che ora danno luogo soltanto a tasse. Nel caso del demanio fiscale lo Stato esercita le industrie secondo le norme del diritto comune; nel caso di pubblica intrapresa (monetazione, posta, ecc.), le esercita in forme speciali e in condizioni di monopolio. Mentre nel regime di concorrenza il produttore non può esercitare un' azione diretta nè sul prezzo, nè sulla quantità dell'offerta, in regime di monopolio può benissimo. Sono note le due leggi di Cournot: 1. data la quantità di una merce che un monopolista vuole vendere, non è arbitrario il prezzo cui può venderla; 2. se il monopolista stabilisce il prezzo, cui può vendere ogni parte della sua merce, non è arbitraria la quantità che può vendere.

Le più importanti intraprese pubbliche negli stati moderni si riferiscono ai mezzi di scambio e ai sistemi di comunicazione e di trasporto di cui si cerca assicurare il più retto funzionamento; e sono, in generale, la coniazione delle monete, la emissione dei biglietti di banca, la posta, il telegrafo, le ferrovie, ecc. Non è indifferente ricorrere a tasse o ad imposte per provvedere ai pubblici servizi: è la natura di questi ultimi che determina il differente ricorso alle une o alle altre.

*Le tasse sono il corrispettivo di un servizio ottenuto** dallo Sta-

* Altri definisce le tasse come « contribuzioni che gli individui, i quali usano di un *pubblico istituto*, prestano allo Stato in corrispettivo di un servizio conseguito ». *Il pubblico istituto* si ha « quando il consorzio politico assume l'esercizio di un'attività, non per motivi economici... ma per esercitare esso una funzione che di sua natura è pubblica ». In questo caso la somma che il privato deve pagare per utilizzare il pubblico istituto dicesi *tassa*. Questa è da codesti scrittori poi definita « il prezzo che

to o dagli enti locali; mentre le imposte sono contribuzioni generali pagate per servizi pubblici indivisibili. Quando si paghi una lira per un telegramma si paga una tassa, perchè si riceve un servizio diretto; quando si paghi una lira per fondiaria sui terreni, si paga in realtà una imposta, perchè si contribuisce dai proprietari della terra alle spese generali dello Stato.

La differenza appare evidente: pure nella pratica è assai più difficile che non si pensi. La tassa, sul *disuguale concorso dei cittadini ad alcuni servizi pubblici*, implica il concetto che il suo ammontare deva corrispondere alla spesa di produzione del servizio. Ma questa coincidenza (a parte che nell'ordinamento finanziario non sarebbe mai possibile in modo assoluto) nella pratica, trattandosi di servizi esercitati in monopolio, è assai raro che avvenga. Lo Stato, spesso, tende dalle tasse ad avere vantaggio finanziario. D'altra parte accade, se non così spesso, certo non infrequentemente, che lo Stato spenda più che non riceva. Le così dette tasse scolastiche, non solo in Italia, ma in molti paesi, non compensano che in minima parte le spese della istruzione.

In linea generale mentre le tasse sono contribuzioni per servizi particolari di loro natura divisibili, le imposte sono contribuzioni generali per il raggiungimento di scopi collettivi, o per lo meno, per la esistenza di una determinata forma collettiva.

il consorzio politico fissa per i servizî speciali ch'esso rende ai cittadini ». La parola *prezzo*, può dar luogo ad equivoci. Il prezzo è, in economia, la espressione monetaria del valore. La tassa in alcuni casi prescinde addirittura dal costo del servizio. Più esattamente il Cossa chiamava tasse « le somme prelevate dall'autorità politica per provvedere a quella parte delle spese pubbliche che arreca vantaggi particolari a singole categorie di contribuenti ». Gli scrittori cui si accennava, continuano dividendo in tre classi le tasse dal punto di vista finanziario: « delle quali la prima comprende gl'istituti che assicurano un reddito netto all'ente pubblico; la seconda gl'istituti le cui entrate sono eguali alle spese di produzione; la terza gl'istituti le cui entrate non bastano a pareggiare le spese di produzione, per cui si deve ad esse provvedere mediante altre entrate ». Esempio della prima classe: il servizio di verificazione dei pesi e misure e saggio dei metalli preziosi, che dà allo Stato un reddito netto di 2 milioni all'anno. (In questo caso si ha, almeno in parte, una imposta mascherata sul consumo).

La differenza si trova già teoricamente nei vecchi scrittori: ma nella pratica in tutti i sistemi finanziari moderni, le classificazioni sono più o meno arbitrarie*. È giusto che in ogni sistema tributario accanto alle imposte vi siano le tasse; poichè solo in tal guisa alcuni servigi che fruttano soltanto ad alcuni possono essere pagati individualmente e separatamente. È del pari giusto che la difesa e la sicurezza interna siano pagate da *tutti*, poichè è una spesa che va a vantaggio di *tutto* lo Stato. Ma se due persone litigano intorno alla proprietà di una terra, le spese per la giustizia civile non sono a benefizio di tutti; ma solo di colui che chiede il riconoscimento del suo diritto; ed è bene che chi ha voluto violare o farsi riconoscere un tale diritto paghi.

Vi sono tasse che si riferiscono a imprese industriali di pubblica utilità, esercitate dallo Stato; e vi sono tasse le quali si rallegano a istituti di sicurezza, di diritto e di civiltà e formano il nucleo più importante. Mentre la prime hanno molta affinità con il demanio fiscale, con cui spesso vanno confuse; le seconde che riguardano sopra tutto atti giuridici, colpiscono d'ordinario lo scambio della ricchezza†.

* Le legislazioni positive hanno resa difficile la distinzione fra imposte e tasse, a causa della terminologia assai difettosa adoperata. In Italia, il legislatore, allo stesso modo come in Francia, adopera come sinonimi le parole tasse e imposte. Così nelle nostre leggi tributarie si parla di *tasse* sugli affari in generale e in special modo di *tasse* sui trasferimenti (successioni, donazioni) a titolo gratuito, etc.: contribuzioni queste che sono vere e proprie imposte. Anche nella legislazione tributaria tedesca ed austriaca si confuse per un pezzo fra *Steurn*, *Gefaellen*, *Gebüheren*, *Beitrage*, *Abgaben*, *Taxen*, *Auflagen*; ora però le più recenti leggi degli Stati tedeschi riservano la parola *Gebühren* alle tasse.

† Molti autori hanno voluto classificare le tasse, secondo i loro scopi. Cossa propone la seguente classificazione delle tasse:

I. per la *sicurezza pubblica*

A) esterna (tasse per i *passaporti*, tasse *consolari*, ecc.);

B) interna:

1. giustizia *repressiva* (tasse *giudiziarie* e sugli *atti civili*, ecc.);

2. giustizia *preventiva* (tasse per licenza di *caccia*, *porto d'armi*, *concessioni governative*, ecc.):

II. per la *proprietà pubblica*;

1. intellettuale (tasse *scolastiche* per *iscrizione*, *congedi*, *esami*, *diplomi*; tasse d'*ingresso* nelle *biblioteche*, *pinacoteche*, nei *musei*, ecc.);

86. Come ai servizi pubblici di utilità generale, e di loro natura indivisibili, corrispondono le imposte, ai servizi pubblici speciali corrispondono le tasse: chi paga una lira di imposta sul reddito paga per servizi pubblici generali di cui non controllerà il consumo effettivo: chi paga una lira per servizi postali, o per un istituto di istruzione, riceve in realtà una controprestazione *. Si può idealmente concepire un sistema finanziario basato interamente sulle imposte, mai sulle tasse, per-

2. morale (dispense da impedimenti al *matrimonio*, *legittimazione*, *adozione*, conferimento della *cittadinanza*, di onorificenze ecc.);

3. materiale, sia *fisica* (tasse *sanitarie*), che *economica* (tasse di *monetazione*, sui *pesi* e le *misure*, pel *marchio* dei metalli preziosi, tasse sulle *strade ferrate*, sulle *poste*, sui *telegrafi*, ecc.).

Dobbiamo avvertire che queste classifiche riescono spesso imprecise? Che cosa è mai questa differenza fra tasse sulla sicurezza e tasse sulla prosperità pubblica? E la sicurezza pubblica può esser materia di tasse! E come si può dire che le tasse consolari e quelle per i passaporti siano rilasciate per la *sicurezza* pubblica?

Classifiche di questa natura sono molte numerose: ma noi esitiamo a credere che siano anche utili.

Del resto, il numero e la varietà delle tasse presentano differenze sensibili nelle legislazioni positive dei diversi paesi. L'Austria e la Francia presentano il più gran numero di tasse; meno vi sono in Inghilterra e negli Stati Germanici.

* Questo concetto della tassa come controprestazione di un servizio ricevuto è stato di recente combattuto, perchè — si è scritto — in contraddizione col carattere del fenomeno finanziario, che è un fenomeno di consumo e non un fenomeno di scambio. Lo scrittore che propugna simile tesi vuol dare alla distinzione fra imposta e tassa questa base. « La distinzione fra imposta e tassa deve ravvisarsi nella diversa natura del bisogno alla cui soddisfazione provvedono. Quando un tributo è destinato allo appagamento dei bisogni collettivi indivisibili esso riveste carattere d'imposta, in quanto, come conseguenza della indivisibilità dei bisogni collettivi, viene prestato in modo generale da tutti i cittadini; quando invece il tributo è rivolto alla soddisfazione di bisogni collettivi divisibili, riveste carattere di tassa, perciochè, come conseguenza della divisibilità dei bisogni collettivi, viene prestato dal singolo cittadino quando e in quanto egli provoca la soddisfazione del relativo bisogno ». E che di diverso si è scritto sinora? Che non vi sia controprestazione quando si tratta di un tributo che paga solo chi richiede un determinato servigio, e in quando lo richiede non parrebbe. Confronta su ciò: De Francisci Gerbino: *Le Tasse nella Dottrina e nel Diritto Finanziario*, Palermo, 1910, pag. 10.

chè la più gran parte dei servizi pubblici è di sua natura indivisibile. Le tasse permettono meglio delle imposte di vedere se i servizi che lo Stato rende siano valutati dai cittadini in guisa da compensare il capitale impiegato in essi. Supponiamo che il servizio postale fosse pagato con le imposte, che cioè tutti i cittadini ne usassero gratuitamente dal punto di vista individuale; sarebbe assai difficile di dire se, e in quale misura, le operazioni postali sono richieste dai cittadini. Invece le tasse permettono di commisurare assai meglio la produttività delle spese pubbliche. Perchè a determinati servizi pubblici si provveda con tasse occorre prima di tutto che essi siano divisibili: ora la divisibilità, a parte ogni altra causa, dipende da condizioni tecniche speciali. Il servizio postale è divisibile, perchè vi sono tante unità staccate: le lettere, i vaglia, ecc.; una strada, invece, può giovare disegualmente all'economia di un paese, ma non rappresenta punto un servizio divisibile. Vi sono inoltre servizi pubblici i quali, pure essendo divisibili e pur avendo per la società grande importanza, in quanto assumono carattere preventivo contro danni o pericoli, non son però tali che i privati ne risentano la utilità in forma diretta: così è nel caso della giustizia preventiva, per la quale quindi è impossibile l'adozione di tasse.

Ciò che importa di conoscere è quale deva essere la misura della tassa: idealmente essa dovrebbe essere eguale al servizio che lo Stato rende; ma teoricamente dovrebbe avere come limite massimo ciò che è indispensabile a coprire completamente le spese del servizio. Al di là di questo limite si ha un imposta e non una tassa. Generalmente è il fine che il servizio si propone quello che influisce a determinare la misura della tassa. Quando il servizio ha di mira un interesse generale la misura della tassa deve essere più mite; quando invece riguarda un interesse particolare sarà più elevata. Vi sono servizi istituiti per motivi d'interesse generale e, benchè fruttino particolarmente ad alcune classi di cittadini, pure lo Stato deve in ogni guisa procurare che si diffondano. Così, per esempio, l'istruzione: essa, in fondo, frutta direttamente a tutta la società; ma non vi è dubbio che coloro che la ricevono ne abbiano un benefizio particolare. Ora è bene che la istruzione sia pagata da chi la

riceve: ma deve essere pagata in tal guisa da non scoraggiare coloro che desiderano riceverla; se le tasse scolastiche fossero troppo alte sarebbero ingiuste e dannose. Non basta però che non siano troppo alte; occorre ancora che della istruzione possano profittare coloro che non possono pagarle. Si può, anzi si deve fare per giustizia, che la tassa sia diversa fra ricchi e poveri, e che questi ultimi, quando non possono pagarla e mostrino attitudini allo studio, siano a dirittura esenti da ogni pagamento. Vi sono servizi che hanno carattere puramente economico in quanto mirano a promuovere alcuni interessi, e allora devono prevalere considerazioni di altra natura: si deve cercare (mantenendo la tassa in limiti modesti, perchè non impedisca la generalizzazione del servizio che lo Stato rende) di far coincidere la tassa con il costo del servizio. Inoltre, tutte le volte che si tratta di diminuire una tassa, bisogna avere in mente che ogni diminuizione al disotto del costo del servizio deve essere pagata con imposte; cioè la massa dei cittadini deve pagare per una parte di essi. Così, solo l'interesse generale può giustificare la diminuzione *. Se per esempio lo Stato si decide, in vista degli interessi generali, ad abolire i diritti di passaggio in un canale, ciò deve avere per effetto di aumentare il traffico: altrimenti l'abolizione è inutile. Queste considerazioni, che sono accettate da molti teorici, fra cui Pierson†, sono senza dubbio vere. Però è anche vero che vi sono nei bilanci odierni molte tasse che hanno perduto il loro antico carattere e che sono vere imposte indirette. Così quelle di registro e di bollo assumono assai spesso tale aspetto, o perchè qualche volta chi paga non riceve alcun servizio valutabile, o perchè ciò ch'egli paga è infinitamente superiore al servizio che riceve.

* Come vi sono tasse che non pagano il servizio, altre vi hanno che rendono più di quanto il servizio costi allo Stato. Appartengono, in Italia, a questa categoria di tasse che forniscono un reddito netto allo Stato, le tasse che pagavano prima i volontarî di un anno per la riduzione del servizio militare(quando la ferma era lunga), le quali rendevano non molto meno dei 2 milioni; il servizio di verificazione dei pesi e delle misure che dà un reddito netto di 3.700.000; i certificati e permessi di autorità, cioè dichiarazioni, assensi, licenze; le concessioni governative che danno quasi 12 milioni.

† Pierson: *Problemi*, loc. cit.

Le tasse sugli atti civili e le tasse giudiziarie, che vanno, d'ordinario, sotto la denominazione di tasse sugli affari (una categoria assai larga nel sistema tributario italiano, ma dove sono comprese anche non poche imposte sul consumo) sono tra tutte le più importanti. Vi sono non pochi casi in cui i privati chiedono allo Stato o la concessione di alcuni diritti, o la guarentigia di essi; si tratta quasi sempre di una protezione giuridica, accordata a chi adempie alcuni obblighi. Le tasse che si connettono alle formalità di questi obblighi, sono molto numerose. Vi sono poi tasse giudiziarie, le quali riguardano la retribuzione di quei servizi che lo Stato rende singolarmente ai cittadini in materia di giustizia repressiva. Ora, siccome il ricorso a questi servizi è assai diseguale e quasi sempre non interessa se non classi di cittadini assai limitate, è logico che la spesa relativa sia pagata con tasse speciali. Le tasse giudiziarie sono state oggetto di critiche numerose: sopra tutto le tasse sulla giustizia penale, che Bentham giudicava immorali. Senza dubbio, la loro determinazione è un pò arbitraria e gli inconvenienti che spesso producono non sono lievi. Qualche economista diceva a dirittura che le parti litiganti non è punto vero che ricevano alcun beneficio speciale dalle autorità pubbliche; molte volte è la inefficacia stessa degli ordinamenti civili, che produce le liti. Ma è anche vero che in materia di liti vi sono diritti privati che richiedono un riconoscimento, e che lo Stato definisce e riconosce. Nelle cause penali, di regola, vi è esenzione per tutti gli imputati, appunto perchè tutti possano difendersi, indipendentemente dal fatto se siano ricchi o poveri. In generale, le tasse giudiziarie sono proporzionate o al grado delle magistrature giudicanti, o alla forma degli atti giudiziari, o alla entità delle loro decisioni. Nel passato, le tasse giudiziarie formavano uno dei maggiori cespiti di entrata dello Stato. Così in Grecia, così a Roma (di cui Marquardt e Mommsen hanno assai bene illustrato tutto il funzionamento finanziario), così in tutto il medio evo.

È stato notato che le tasse pagate dai condannati in una causa penale hanno molti punti di contatto colle *pene pecuniarie*. Queste non sono certo tasse, sono una forma di repressione del reato, specie di quei reati che provengono dall' avidità del

denaro: ad ogni modo costituiscono un' entrata per l' erario. Qualcheduno vorrebbe che esse fossero riserbate unicamente ai ricchi. I poveri devono commutarle in pene restrittive della libertà personale (*qui non habet in aere luat in corpore*). Gli scrittori vorrebbero che i proventi delle pene pecuniarie fossero destinati a scopi umanitari; ma sinora non è che un desiderato. In alcune legislazioni la pene pecuniarie sono proporzionali alla ricchezza del condannato, come in Spagna, in Inghilterra nel Brasile, e quindi assumono un carattere progressivo.

Sono comunemente enumerate fra le tasse anche il *registro*, il *bollo*, le così dette tasse *ipotecarie*, quelle sulle operazioni di borsa, ecc. In origine alcune di queste contribuzioni erano vere tasse; ma ora non sono che imposte indirette sulla circolazione. Il carattere di tassa è interamente perduto quando lo Stato non dà alcun corrispettivo diretto in cambio di ciò che riceve. Lo Stato obbliga a registrare un atto, a valersi di carta da *bollo* emessa per suo conto: che cosa dà in cambio? Qualche volta il registro e il bollo sono semplici tasse giudiziarie: d'ordinario sono vere imposte indirette. Ed è a proposito di queste ultime che noi ne parleremo.

87. Vi sono alcuni contributi speciali, che per il passato non hanno avuta alcuna importanza, ma che vanno assumendone una sempre più grande: i così detti contributi di miglioria, *special assessments*, come dicono gli americani, o *betterment taxes*, come dicono gli inglesi. Sopra tutto nella finanza locale l'importanza di queste contribuzioni diventa ogni giorno più grande*. Vi sono opere fatte nell'interesse pubblico, le quali

* Nel *Report from the select committee of the House of Lords on town improvements* del 1804 trovasi delle contribuzioni speciali questa definizione: The principle that persons whose property has clearly been increased in market value by an improvement effected by local authorities, should specially contribute to the cost of improvement. Cfr. Su questa materia Seligmann: *Essays in taxation*, cap. IX e XI; Rosewater: *Special Assessments*, New-York, 1893; Neuman: *Die Steuer und däs offentliche Interesse*, Leipzig, 1887 cap. 7: Voche: *Die Grundzüge der Finanzwissenschaft*, Leipzig, 1884, pag. 93 e seg.; John Rae: *The Betterment tax in America* nella *Contemporary Review*, di maggio 1890; F. Caronna: *Le contribuzioni speciali pei lavori di miglioria* in R. S. agosto, 1898, ecc.

hanno per effetto di produrre un miglioramento notevole e apprezzabile in proprietà private. Così se lo Stato costruisse una strada ferrata, molto probabilmente i proprietari delle terre che essa traversa vedrebbero accrescere il valore e quindi il redditi delle terre. Ancora più evidentemente: se un comune abbatte vecchie case e al posto dove esse erano fa sorgere una piazza, i proprietari delle case circostanti hanno dal miglioramento un benefizio diretto. Le loro case acquistano un valore più grande. Ora, come lo Stato e i comuni pagano i danni che essi producono, è naturale che anche il vantaggio da essi prodotto sia compensato. Vi può essere un contributo *specifico* o di miglioria, per speciali atti compiuti dallo Stato o dal comune come nei due casi precedenti; vi può essere un contributo d'indole *generale*. Se una nuova sistemazione stradale migliorasse, per esempio, la situazione di tutte le case e accrescesse la rendita urbana si potrebbe, senza tener conto di questa o quella casa in particolare, colpire i proprietari di tutte; ma questo caso nella pratica è assai difficile che si verifichi.

Mentre le tasse hanno un'azione più larga, riguardano un corrispettivo di un servizio diretto e misurabile ottenuto dallo Stato, i contributi servono soltanto per migliorie locali determinate. D'altronde, mentre le tasse sono facoltative, poichè si può non pagarle rinunciando al servizio dello Stato, i contributi speciali sono obbligatori, perchè non si può rifiutare il miglioramento. Così dunque, mentre la tassa è pagata da un individuo come tale, i contributi speciali non hanno vero carattere di imposta, nè di tassa; ma costituiscono una categoria a parte delle entrate pubbliche. La legislazione inglese, e sopra tutto la legislazione americana, disciplinano a bastanza largamente la materia delle contribuzioni speciali per lavori di miglioria, sopra tutto per quando riguarda le amministrazioni locali: ma anche in altri paesi le leggi sui lavori pubblici contengono numerose disposizioni in questa materia. In Italia, mancano leggi che regolino e rendano obbligatorie le contribuzioni speciali per lavori di miglioria, per quanto vi sieno

nella legislazione dei lavori pubblici disposizioni che si assomigliano a quelle delle leggi inglesi e americane*.

III.

Le pubbliche imprese e le entrate derivanti da monopoli sociali.

88. Lo Stato, oltre ad esercitare funzioni di sicurezza e di giustizia, che sono essenziali alla sua esistenza, assume direttamente la produzione di alcuni servizi, o in regime di monopolio, o in condizione di concorrenza. I monopoli che lo Stato assume o fa assumere sotto il suo controllo riguardano in ge-

* In Italia, i contributi speciali sono ammessi dalla legge sulla espropriazione per causa di pubblica utilità del 25 giugno 1865, articoli 41, 78 e seguenti; dalla legge sui lavori pubblici del 20 marzo 1865, alleg. *F*; da quella sulla sistemazione e costruzione delle strade comunali del 30 agosto 1868, oltre che da varie leggi speciali, riguardanti lavori di ampliamento e risanamento delle maggiori città (Firenze, Roma, Napoli, Torino, Palermo). « L'articolo 41 della legge sulla espropriazione ammette che l'indennizzo dovuto per la porzione della proprietà espropriata possa essere compensato col vantaggio venuto alla proprietà medesima dall'opera pubblica, e viene senza altro a riconoscere nell'autorità espropriante il diritto a quel concorso della spesa, che è proprio delle contribuzioni di miglioria. Ma più esplicitamente queste contribuzioni sono contemplate dai susseguenti articoli 78 e 79, giacchè per essi l'obbligo di concorrere alla spesa dell'opera pubblica, mediante prestazioni speciali, non è limitato, come per l'art. 41, ai proprietarî parzialmente espropriati, sibbene anche a coloro, la cui proprietà sia contigua o limitrofa all'opera stessa. Senonchè la insufficienza della legge del 25 giugno 1865 a conseguire quegli intenti, che sarebbero corollario dei principî, su cui lo istituto delle contribuzioni di miglioria si basa, si rende tosto palese, non appena si consideri che essa non prevede che ipotesi determinate, e che si avverino con determinati aspetti e sotto determinati limiti e condizioni; ed altresì, che la stessa manca di quella norma imperativa, per la quale dovrebbe essere imposto ai comuni di non rivolgersi, per far fronte alle spese di opere pubbliche, alle forme ordinarie delle loro entrate, se non dopo avere esaurita la fonte dei contributi imposti sui cittadini, la cui proprietà venisse a ricevere uno speciale vantaggio dall'opera medesima. Nè le molteplici disposizioni legislative e regolamentari, sorte in occasione di grandi lavori edilizî nelle principali nostre città, pur andando oltre a quelle sopra ricordate, colmano le lacune, che nelle medesime si riscontrano ». Confronta: Caronna: *Le contribuzioni speciali*, pag. 13 a 15.

nerale: *a*) o industrie le quali per ragioni di sicurezza o di ordine non si prestano a essere esercitate da privati; così la monetazione, la posta, il telegrafo, ecc.; *b*) o industrie le quali non sono suscettibili di concorrenza, o dove la concorrenza riesce a elevare i prezzi piuttosto che ad abbassarli: così alcuni grandi mezzi di trasporto; *c*) o industrie le quali non rispondono a bisogni primari, e per la loro semplicità possono essere monopolizzate, costituendo un forte cespite di entrata: così in alcuni paesi il tabacco, l'alcool ecc. Queste ultime industrie costituiscono i *monopoli fiscali* e di essi si parlerà fra le imposte indirette, non avendo altro scopo che quello di assicurare un reddito finanziario. Ma i monopoli, o per dir meglio le pubbliche imprese delle prima e della seconda categoria, non hanno punto scopo di assicurare un reddito, o almeno questo non è il loro scopo prevalente. In ogni modo assai spesso sono anche passivi; così la monetazione è quasi dovunque passiva; la posta in alcuni paesi, come negli Stati Uniti, è causa di perdite per lo Stato. Dei monopoli determinati da ragioni di sicurezza o di ordine si potrebbe anche non approfondire le cause tanto sono evidenti e gli stessi scrittori liberali non hanno difficoltà a riconoscerle. Così niuno trova a ridire, se si eccettui qualche solitario, che la monetazione sia fatta dallo Stato e che la posta sia da esso esercitata. Sono invece i monopoli della seconda categoria i quali destano ancora vive e non giuste antipatie.

Non è lontano il tempo in cui si credeva che ogni monopolio fosse di sua natura condannevole e dovesse sparire, e Bastiat spiegava il diverso sviluppo dell' Inghilterra e della Spagna, della Toscana e degli Stati Pontifici basandosi sulla mancanza da parte degli inglesi e dei toscani di monopoli e sull' averne gli spagnoli e i romani moltissimi. Invece il numero dei servizi pubblici e di quelli riconosciuti di pubblica utilità tende ora a crescere a bastanza rapidamente *.

La causa di questo fatto non è arbitraria e dipende dalle

* « S'il fallait des exemples pour prouver les fatales conséquences du monopole, l'histoire nous en fournirait de toutes parts. Considérez les plus belles portions du globe. Voyez l'Espagne ». Bastiat: *Cobden et la ligue* in *Oeuvres*, tom. III, pag. 119.

condizioni di esistenza delle società moderne *. D'altra parte i termini di concorrenza e di monopolio non hanno quasi sempre il significato assoluto che si dava loro in passato, essendo e divenendo la produzione ogni giorno relativamente più facile, l'abbondanza di prodotti similari più frequente; nè risulta punto vero che il monopolio corrisponda sempre, o nella maggior parte dei casi, a prezzi più elevati e la concorrenza a prezzi più bassi. Non esistono, come è stato tante volte dimostrato, nè concorrenza assoluta, nè monopolio assoluto; avvenendo concorrenza, non solo fra merci identiche, ma fra merci di qualità differenti. D'altra parte, se è vero che in regime di concorrenza i prezzi tendono a coincidere col costo di produzione, è vero pnre che la concorrenza eleva spesso il costo di produzione. Due grandi magazzini di novità, che spendono ciascuno un milione di pubblicità, gravano complessivamente i loro costi di produzione di due milioni, che il produttore monopolista risparmierebbe in tutto o in gran parte. Vi sono casi non pochi in cui il sistema di monopolio appare preferibile a quello della concorrenza; sopra tutto quando il monopolista cerca di conseguire, non già il massimo provento, ma di provvedere a un bisogno collettivo, estendendo quanto più è possibile il consumo di un determinato servizio; e ciò può accadere solo quando il monopolista non sia un privato.

Il monopolista tende a scegliere quel prezzo, o in generale quel valore di scambio che, combinato con la relativa ampiezza di consumo, gli assicuri il massimo provento netto †.

* Qualche volta lo Stato o gli enti locali concedono cose che sono di loro proprietà, come nel caso di acque pubbliche, dietro un compenso e secondo norme contrattuali; qualche volta permettono o concedono l'esercizio di un diritto inerente alla sovranità o a un'intrapresa di carattere collettivo; qualche volta infine lo Stato permette l'esercizio di un diritto privato o di una facoltà che non fa parte delle sue attribuzioni. Cfr. Ranelletti: *Teoria generale delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, vol. 3. Torino, 1894-97.

† Supponiamo che si tratti di una industria in cui

al prezzo	10	si vendano	100	unità e si ottiene un provento di			1000
»	9	»	110	»	»		900
»	8	»	200	»	»		1600
»	7	»	250	»	»		1758
»	6	»	280	»	»		1680
»	5	»	200	»	»		1000

Vi sono poi casi in cui la concorrenza non è possibile o è a dirittura dannosa. In una città dove vi è una conduttura d'acqua non se ne può fare un'altra: in una via dove passa una *tranvia* non è possibile mettere un' altra linea di *tramvie*. Così è di tante industrie che si riferiscono in generale alle comunicazioni e ai trasporti, all'illuminazione, alle forniture di acqua potabile, ecc. Queste industrie tendono per loro natura a trasformarsi in monopoli; richiedono capitali rilevanti e rispondono a bisogni di utilità generale. In questi casi lo Stato e gli enti locali interessati intervengono a tutela dell' interesse collettivo, così nelle concessioni, come nella determinazione delle tariffe, anche quando non esercitano la industria in regime di monopolio.

In casi non pochi la concorrenza riesce dannosa alla collettività. Supponiamo che in una stessa città tre società esercitino la industria del gaz. La ipotesi è un pò lontana dalla realtà, poichè dove esiste una società difficilmente un'altra se ne forma; in Italia centinaia di città hanno il gaz, una sola ha due società per la produzione del gaz. Ora sotto una stessa via dove la prima società ha collocato le sue condutture, la seconda e la terza società devono fare altre condutture, quando invece la prima basterebbe ai bisogni di tutto il consumo. L'opera di canalizzazione riesce a sua volta più costosa: così si moltiplicano straordinariamente e inutilmente le spese di primo impianto, senza nessun vantaggio dei consumatori, anzi con loro danno, perchè il costo di produzione si eleva*. Così tutte le volte che

Il monopolista tende a vendere al prezzo 7 come quello che assicura il massimo provento. Wickrell: *Finanztheoretische Untersuchungen*, Jena 1896; K. Menger: *Grundsätze der Volkswerthaftlehre*, pag. 191 e seg.

* Su queste questioni cfr. Dupuit al termine *Péage* nel *Dictionnaire d'économie politique*; Landry: *L'utilité sociale de la propriété individuelle*. Paris 1901 § 9 e seg.; le tre importanti opere di Cournot: *Recherches sur les principes mathèmatiques de la thèorie des richesses*, 1838; *Principes de la thèorie des richesses*, 1868; *Revue sommaire des doctrines économiques*, 1877; Lexis: *Monopol* nell'*Handwörterbuch der Staatswissenschaften*; Valras: *L'État et les chemins de fer*, negli *Études d'économie politique appliquée*, ecc. ecc.

un servizio può essere compiuto da una sola intrapresa, la creazione di una nuova rappresenta niente altro che una perdita di ricchezza per la società. Se un acquedotto basta al consumo di una città, un secondo acquedotto è per la società una perdita netta; se una linea telegrafica trasmette tutti i telegrammi, una seconda linea è una perdita; se una ferrovia basta al traffico, la creazione di una seconda linea è una perdita; se una conduttura di gaz esiste in una strada, una seconda e una terza sono una perdita. Supponiamo anche che una società ferroviaria, esclusiva concessionaria di una linea, voglia avvantaggiarsi della sua posizione privilegiata ed elevare i suoi guadagni invece che al 4 al 6 od al 7 come la più gran parte delle industrie, al 10%. Se la via ferrata è costata 200 milioni e dà una entrata lorda di 40 milioni, supponendo che 20 rappresentino spese di gestione e di amministrazione, 20 sono il benefizio netto, cioè il capitale investito guadagna il 10 per cento. Ma poichè la maggioranza delle industrie rende il 5 o il 6 per cento, nuovi capitali possono avere la idea di investirsi in una nuova linea che faccia concorrenza all' antica. È naturale che questa nuova linea costi di più: in via generale si può ben ritenere che chi ha fatto il primo impianto abbia scelto anche la via migliore e i mezzi meno costosi. Supponiamo dunque che la nuova linea costi 250 milioni: ora è impossibile che essa di un tratto rovini l'antica, perchè, per quanto parallela, deve sempre lottare con la tradizione, con le abitudini, con la clientela. Supponiamo pure però che la nuova linea prenda all'antica metà dei suoi affari e che, traversando paesi un pò diversi abbia nuovi clienti. Ebbene la sua entrata lorda sia pure di 25 milioni: cioè 20 presi alla vecchia linea e 5 per affari nuovi. Se il benefizio netto è della metà, la linea nuova che è costata 250 milioni darà ai suoi azionisti appena il 5 per cento: darà cioè meno di quanto danno ordinariamente le industrie. In tutto ciò va anche notato che l'interesse della popolazione è compromesso: una parte notevole di capitale circolante essendo, pura perdita, mutata in capitale fisso e venendo a mancare l'alimento di molte industrie.

Se in un paese vi sono cento ferriere, cento filande, cento

fabbriche di prodotti chimici, possono bene sorgerne altre, senza danno, anzi con vantaggio. Un piccolo aumento del consumo, o una piccola diminuzione negli affari delle fabbriche esistenti, possono permettere alle nuove di prosperare e queste esercitare utile concorrenza, inducendo le altre a migliorare i loro procedimenti. Ma vi sono industrie che non possono essere esercitate in concorrenza senza danno; altre che non possono essere se non con perdita. In questo caso lo Stato e gli enti locali, o le esercitano direttamente o le fanno esercitare in regime di monopolio sotto la loro sorveglianza, stabilendo le tariffe e regolando i prezzi dei singoli servizi.

89. Quando lo Stato esercita un monopolio pel pubblico interesse vende i suoi servizi mediante tariffe fisse o variabili: vi è una tariffa postale, una tariffa telegrafica, ecc. Il pubblico usa indifferentemente, in questo caso, le parole tassa e tariffa: i due concetti, in realtà, hanno una vera analogia, benchè tariffa sia in realtà la traduzione in atto della tassa. Vi possono essere tariffe differenti secondo i criteri da cui parte il monopolista; la tariffa può essere infatti proporzionale, differenziale, graduale, unica.

La *tariffa differenziale* si ha quando i prezzi variano secondo le unità di consumo e in generale in scala decrescente. Per esempio: se con la tariffa proporzionale una merce spedita a 1000 chilometri di distanza paga proprio dieci volte più che una merce spedita a 100, con la tariffa differenziale paga, supponiamo, solo otto o nove volte di più. Le tariffe differenziali sono generalmente applicate sulle ferrovie: servono a stimolare i trasporti a distanza, ed eccitare quindi consumi che altrimenti non avverrebbero. Inoltre le spese di esercizio di una intrapresa non sono quasi mai in rapporto diretto con la sua estensione. Una società ferroviaria che eserciti 500 chilometri non spende la metà di una che eserciti 1000, ma quasi sempre più che la metà: un treno che percorra 1000 chilometri non consuma due volte di più di uno che ne percorra 500, ma quasi sempre un pó meno.

La *tariffa graduale* è anche in pratica quasi sempre decrescente e ha un criterio comune con la tariffa differenziale; essa non è proporzionale al numero delle unità di consumo. Si

applica la tariffa graduale quando il prezzo varia, non per ciascuna unità di consumo. Così in un trasporto ferroviario la merce per esempio non paga 10 centesimi per ogni tonnellata e per ogni chilometro : ma la tariffa varia solo per ogni gruppo di 10 o 100 chilometri. A questi criteri è inspirata la tariffa a zone, applicata con tanta fortuna in Ungheria. Supponiamo per il primo gruppo di 100 chilometri la tariffa 10, per il secondo gruppo la tariffa 8, per il terzo la tariffa 6, si hanno due conseguenze : nello stesso gruppo si paga sempre lo stesso quale che sia la distanza ; così a 10 chilometri come a 100, e poi vi è come un premio per le distanze.

Vi è infine la tariffa unica; cioè tutti pagano allo stesso modo quale che sia il numero delle unità di consumo richieste. Così la tariffa postale è generalmente unica per la distanza ; una lettera paga lo stesso a 10, a mille, a diecimila chilometri di distanza. Oramai quasi tutti gli Stati dell'Unione postale hanno una tariffa unica per la distanza : una cartolina postale può andare quasi in tutti i paesi del mondo e non si paga che una stessa somma. La tariffa unica ha per il produttore il grandissimo vantaggio di diminuire le spese di produzione ; di semplificare tutti i servizi. Che cosa complicata era la posta quando bisognava pagare secondo le distanze e che cosa più semplice è ora ! La tariffa unica, quando è possibile, è l'ideale ; ma essa è possibile solo quando si tratti di servizio assai generalizzato e quando non vi siano troppo notevoli differenze fra i vari ordini di consumatori. Per ora la tariffa unica si trova nella sua forma tipica solo nel servizio postale.

Vi sono, come abbiamo visto, alcune imprese le quali hanno carattere di pubblica utilità e per ragioni di sicurezza e di ordine sono generalmente esercitate dallo Stato ; ve ne sono altre le quali non possono essere in concorrenza e nè meno il loro esercizio è possibile senza speciali concessioni da parte dello Stato ; per esempio le ferrovie. Nessuna società ferroviaria potrebbe costruire una linea con probabilità di risultato, traverso numerose proprietà private, se leggi e concessioni speciali non intervenissero. E anche dove è costruita una linea ferroviaria spesso non se ne può mettere una seconda. Ora le industrie della prima categoria sono in generale esercitate direttamente dallo Stato

non ritenendosi conveniente appaltare intraprese che hanno carattere veramente pubblico; le altre, quando lo Stato non le esercita, le ha almeno sotto il suo controllo, e generalmente si riserba di intervenire nella determinazione delle tariffe.

In conclusione, le pubbliche imprese assunte dallo Stato o degli enti locali riguardono in generale forme di attività che sono necessarie o utili alla collettività e il cui bisogno non è solamente economico. Vi sono spesso ragioni di ordine e di sicurezza; vi sono più spesso ragioni di necessità per cui l' impresa, a causa dei suoi scopi, non può essere esercitata da privati, o non può essere esercitata senza danno.

Vi sono imprese in cui la domanda non coprirebbe il costo; e allora è necessario, poi che l'impresa non sorgerebbe, di avere un prezzo politico o semipolitico.

Vi sono, come abbiamo visto, anche dei casi (e bisogna aggiungere sono assai pochi) in cui lo Stato può produrre a costi inferiori che le imprese private. Vi può essere anche convenienza di sostituire, per ragioni di utilità generale, un monopolio pubblico a un monopolio privato.

In generale, la monetazione in tutti i paesi è esercitata dallo Stato; l'emissione dei biglietti di banca è controllata dallo Stato e affidata a istituti di carattere pubblico; la posta e il telegrafo sono quasi dovunque esercizio di Stato e oramai anche in molti paesi il telefono; le ferrovie sono esercitate dallo Stato solo in alcuni paesi.

Quando non è necessario, non è nè meno utile l' esercizio da parte dello Stato. Ciò si rivela chiaramente nelle ferrovie e nei telefoni. Le grandi coalizioni di impiegati e di salariati, più facili nei pubblici servizi, tendono a far perdere loro il carattere industriale; così si comincia in generale con avere un prezzo semipolitico, (per effetto di facilitazioni, concessioni, ecc.) si finisce con avere un prezzo politico. Sono allora le imposte che devono provvedere ai disavanzi; ed è la generalità dei cittadini che deve contribuire al mantenimento dei servizi pubblici di cui l'uso è assai diverso e l'utilità è assai disegualmente risentita.

I. *La monetazione.*

90. È evidente la necessità di assicurare il regolare funzionamento del sistema monetario, chiave di tutti gli scambi e quindi di grande importanza per la produzione e distribuzione della ricchezza. Niente più è notevole dei perturbamenti monetari, i quali intralciano ogni scambio e creano difficoltà grandi alla stessa produzione della ricchezza.

Nel passato, quando l'*aes rude* non era ancora stato sostituito dall' *aes signatum*, era necessario pesare il numerario. A Roma antica, prima dello sviluppo della moneta, le compre e le vendite non si facevano altrimenti. Prima della riforma monetaria del 24 maggio 1910 (che introduceva la nuova moneta nazionale di argento, il *yuan* (del peso di grammi 26,8632, al titolo di 900 $^0/_{00}$) e monete divisionali di argento, nichelio e bronzo, mettendo al bando le vecchie monete di argento) che infestavano la circolazione dell'impero, in Cina si usava pesare i metalli. Ma le compre fatte in tal guisa dovevano e forse ancora, perchè non sappiamo quale efficacia pratica abbia la riforma, devono, presentare necessariamente una grande serie di difficoltà. È noto come prima che lo Stato intraprendesse la emissione delle monete, molte famiglie dell'antichità ne emisero per loro conto: erano le famiglie più ricche e più potenti d'ordinario il cui nome era garanzia. In questo senso le monete familiari hanno preceduto le monete dello Stato. Ma da migliaia di anni, nei paesi civili, lo Stato ha quasi dovunque assunto il servizio della coniazione delle monete. La libera circolazione, senza controllo , renderebbe gli scambi complicatissimi e la moneta, come medio degli scambi e come denominatore del valore, ha funzioni troppo importanti perchè sia lasciata senza controllo.

Deve fare lo Stato gratuitamente la coniazione delle monete ? Il problema è stato vivamente discusso al principio del secolo scorso. Lord Liverpool, seguito da Jacob e più tardi da Ricardo, sosteneva che le coniazioni dovessero essere gratuite : che non vi dovesse essere qualsiasi tassa, nemmeno quella per reintegrare la spesa di coniazione. Ma in seguito numerosi economisti in Francia e in Inghilterra, Chevalier, Mac Culloch, De Parieu , ecc. hanno dimostrato che , non solo una tassa di monetazione debba ammettersi in via generale, ma che il non

ammetterla porti inconvenienti gravissimi e quasi sempre la fuga della moneta migliore. D'ordinario, quasi dovunque, vi sono tasse di monetazione tenuissime: e non possono che esser tali poichè non rappresentano, o non dovrebbero rappresentare, che la spesa. La monetazione è dovunque una regía *, ed è stato generalmente abbandonato l'uso di affidarla, sia pure sotto il controllo dello Stato, a privati intraprenditori. Lo scopo da raggiungere essendo quello di fabbricare la moneta in condizioni di sicurezza assoluta, nessuno meglio dello Stato può adempiere a questa funzione †.

In Inghilterra la fabbricazione delle monete è, come negli altri stati, una regía; ma la corporazione degli orefici ha lo incarico di verificare la fabbricazione; dopo aver prelevato su ciascuna coniazione una certa quantità di monete, essa le verifica e dà in fine dell'anno una specie di giudizio, che ricorda gli antichi *arrêts* delle *cours des monnaies* francesi.

Ciascun cittadino, nei paesi a moneta buona, ha il diritto di far monetare i metalli preziosi. In Inghilterra per far monetare un chilogramma di oro fino non bisogna spendere che sterline 0,2082, cioè presso a poco 1 ½ per mille. Ciò significa

* La letteratura sulle questioni monetarie è interminabile. Basti accennare a qualcuna delle opere più note. Del resto una larga bibliografia si trova in Soetbeer: *Litteraturnachweis uber Gold und Münzwesen insbesondere uber den Wehüngsstreit* 1871-1891. Berlin, 1893. Si confrontino principalmente le note opere di Jevons: *Money and mechanism of exchange*; Bagehot: *Lombard Street*; le principali opere di Shield Nicholson, di Foxwell, di Loria, di Pierson, ecc.

† In Inghilterra si segue il sistema della coniazione gratuita; negli stati del continente vi è viceversa una piccola tassa di monetazione. In Inghilterra però i privati non si dirigono direttamente all' ufficio della moneta, ma alla Banca d' Inghilterra e questa è obbligata a comprare a una tariffa determinata le verghe metalliche e a scambiarle con moneta coniata. Ma la Banca, sulla somma che dà, trattiene un piccolissimo sconto per il tempo necessario alla monetazione; quindi sotto altra forma vi è una piccolissima tassa monetaria. In Italia i diritti di coniazione per un chilogramma di oro fino sono di lire 7.445. Per un chilogramma di argento sono di lire 1.722; ma la coniazione dell'argento, per effetto dell'unione monetaria, è interdetta ai privati; poi che il bimetallismo degli Stati che compongono l'Unione è incompleto, non ammettendo che la libera coniazione dell'oro.

che l'opera dello Stato rispetto alla moneta buona, si limita a curare l'eguaglianza del contenuto e la identità della forma, e non altro.

La moneta, insegnano tutti gli economisti, deve avere un valore intrinseco rigorosamente eguale al suo valore nominale. Così lo Stato emette monete senza perdere, nè guadagnare: generalmente con una piccola perdita per le spese di monetazione da una parte e dall'altra perchè sostituisce le monete nuove a quelle troppo usate. Le monete con il tempo si consumano e bisogna ogni tanto ristaurare la circolazione monetaria. Spesso si tratta di spese non lievi *.

91. Ma la moneta di ciascun paese può avere forme differenti: oltre la *moneta vera* o propria, a valore pieno, quella in cui il valore intrinseco corrisponde al valore nominale, vi è una moneta convenzionale; e questa è tanto più necessario che sia emessa dallo Stato †. Nella moneta convenzionale entra la *moneta divisionaria*, o frazionaria, o spicciola, che serve solo per i pagamenti minori. Una moneta d'oro, non può, data la rarità di questo metallo, rappresentare 5 centesimi di una lira italiana: o un *Kopech* imperiale russo o un *Penny* inglese, bisogna che si

* Jevons calcolava che la moneta inglese *souvereign* perdeva ogni anno 0.043 di *grain*. Dovunque, più o meno, la perdita è considerevole. In Inghilterra, per molto tempo, il deterioramento della moneta è stato messo a carico dell'ultimo possessore di essa: ma si è dovuto rinunziare a questo pericoloso sistema; e ora, dovunque, sì come prescriveva tassativamente la legge tedesca, purchè le monete non siano alterate fraudolentemente, lo Stato le riceve al loro valore nominale.

† In Europa esistono soltanto alcuni paesi che hanno un bimetallismo incompleto e che formano i paesi della così detta Unione Latina. Fu il 23 dicembre 1865 che la Francia, il Belgio, l'Italia, e la Svizzera sottoscrissero una convenzione, cui aderì la Grecia subito dopo, in cui fu fissato il regime monetario che, tranne modificazioni, vige ancora in questi stati. La unione del 1865 ha per base la famosa legge francese del 17 germinale anno XI; modificata in seguito ripetutamente essa oramai non mantiene un vero bimetallismo, poichè mentre è libera la coniazione dell'oro, non è egualmente libera la coniazione dell'argento. Dopo il 1874 infatti, i cinque stati hanno limitato la coniazione dell'argento. Dopo il 1878, in seguito a nuova convenzione, proibirono a dirittura ogni nuova coniazione. Si tratta dunque di un vero bimetallismo impuro, o zoppo come si suol dire.

adoperino metalli di poco valore ; o almeno non preziosi per la loro rarità. Le monete *divisionali* in tutti i paesi non sono coniate per conto dei privati, poichè il valore non è punto quello che il rapporto stabilito tra esse e la moneta vera può far supporre. Uno scellino è legalmente $^1/_{20}$ di una sterlina ; ma l'argento contenuto è assai meno della metà. Così se una moneta d'oro francese da 10 franchi vale proprio 10 franchi, una moneta di argento da 1 franco non contiene tanto metallo quanto indica; ma meno della metà. E se circolano nel rapporto indicato legalmente, è che in Inghilterra la moneta d'argento è soltanto una moneta divisionale, e in Francia esiste una legislazione speciale, che deriva da una internazionale, che regola la cosidetta Unione Latina. Ma fermiamoci al primo caso, quello della moneta divisionale.

La moneta divisionale, come abbiamo visto, ha una funzione ben chiara : quella di servire ai piccoli pagamenti. D'ordinario è in *nikel* e in bronzo: ma potrebbe esser senza danno anche in metalli meno costosi del *nikel*. Si tratta in realtà di una moneta il cui valore intrinseco è d'ordinario di gran lunga minore di quello nominale : e la differenza è, ed è naturale che sia, tutta a beneficio dello Stato. Ma di questo beneficio non si deve abusare. Perchè la circolazione di questa moneta sia regolata automaticamente e non in modo arbitrario, bisogna che lo Stato sia sempre disposto a cambiarla in oro.

II. *L'emissione dei biglietti di banca.*

92. La emissione dei biglietti di banca costituisce anch'essa una pubblica impresa. Non è qui il caso di riferire tutte le dispute tra i fautori delle banche di emissione di Stato e coloro che vogliono ridurre l'azione dello Stato semplicemente a un controllo*. Quale che sia l'opinione che si abbia sull'argomento, si è tutti di accordo nel ritenere che l'emissione non possa essere lasciata in balía della industria privata. In nessun paese del mondo civile esiste ora vera libertà di emissione ; ne-

* Cfr. Su queste quistioni Nitti : *Essai sur les variations du taux de l'escompte*, Paris 1899, e le numerose opere di Vignes, Nöel, Savous, François, Courcelle Seneuil, Macleod.

gli Stati Uniti, vi era libertà di creare banche di emissione in numero illimitato, ma i biglietti erano soggetti a leggi più restrittive di quelle dei paesi di Europa: troppo restrittive forse. La legge 23 decembre 1913 creò 12 Banche federali di riserva col privilegio di emettere biglietti garentiti dal 40 % di oro. Entro trenta anni il vecchio sistema americano dovrà essere sostituito dal nuovo.

Lo Stato può dunque direttamente esercitare la industria della emissiome: è ciò che fa in Svezia e faceva prima della rivoluzione in Russia. La Banca Reale di Svezia è la più antica banca di emissione di Europa: dal 1668 essa funziona sotto la sorveglianza diretta del Parlamento svedese. Il suo capitale è di 30 milioni e la Banca può emettere biglietti sino alla concorrenza di questa somma: il resto deve essere coperto da intera riserva o da divisa estera. Ha dunque una emissione molto limitata e le condizioni speciali della Svezia ne rendono facile il funzionamento.

Non si può negare che lo Stato, il quale espropria tutti i cittadini del diritto di esercitare la industria della emissione dei biglietti a benefizio di una società (*Banque de France* in Francia, *Banque Nationale de Belgique* nel Belgio, ecc.) o di pochi istituti (come in Italia: dove sono la Banca d' Italia, il Banco di Napoli e il Banco di Sicilia) non solo abbia il diritto. ma l'obbligo di partecipare ai guadagni che risultano in gran parte da una espropriazione.

Or come la imposta sulla circolazione dei biglietti è irrazionale nei paesi di libertà bancaria (poichè la circolazione non rappresenta punto una ricchezza per sè stante), come è sempre dannoso in regime di monopolio o di privilegio sottomettere gli istituti di emissione a forti contribuzioni, le quali poi finiscono col gravare soltanto sulla grande massa dei consumatori del credito, così è logico ed anzi morale sotto ogni aspetto che, in regime di monopolio o di privilegio, vi sia partecipazione dello Stato ai benefizi. Lo Stato rappresenta la collettività, cioè in questo caso il grande numero di coloro che, in vista di uno scopo di utilità generale, hanno rinunziato a esercitare l'industria della emissione bancaria. Se la industria è causa di benefizi che sorpassano notevolmente il saggio medio dei prodotti industriali, è necessario ed è morale che lo Stato vi partecipi.

Le imposte hanno, quale che sia la loro forma, lo svantaggio d'essere assai gravose ai consumatori del credito e assai onerose alla industria e poco agli azionisti delle banche. Per un semplice atto di traslazione, assai facile a operarsi in regime di monopolio o di privilegio, tutte le imposte, prevedute con sicurezza, sono ripartite fra coloro che ricorrono al credito bancario.

Invece la forma di partecipazione, già introdotta da qualche Stato e che tende sempre più a essere preferita, ha il vantaggio grandissimo di non pesare che assai debolmente sui consumatori del credito. Supponiamo un regime bancario in cui i benefizi fino al 4% del capitale versato vadano interamente agli azionisti, dal 4 al 6 per due terzi allo Stato e per un terzo agli azionisti, e dal 5 in poi per quattro quinti allo Stato e appena per un quinto agli azionisti. In questo caso avviene che lo Stato prende una grandissima parte di ciò che rappresenta i benefizi derivanti dal monopolio; nè la banca può in precedenza riversare sui consumatori gli oneri che non conosce. Appare quindi evidente la superiorità grande di quei sistemi i quali, invece di colpire la circolazione con imposte gravose, vi siano o no profitti elevati nella banca, preferiscono far partecipare lo Stato in una certa misura ai benefizi.

93. Quando, dunque, l'emissione dei biglietti è lasciata libera (e questo fatto non avviene in nessun paese), lo Stato non ha ragione di colpire la circolazione fiduciaria più di quel che non abbia di colpire la circolazione metallica; se la circolazione fiduciaria si sostituisce in parte alla metallica è perchè costa meno: rialzare artificialmente il costo, significa scemarne o annullarne il benefizio. E ciò è tanto più dannoso in quanto è la massa dei consumatori del credito, cioè la massa del pubblico, che si avvantaggia di ogni diminuizione. Nel caso ben più frequente di monopolio o di privilegio accordati a società private, la questione va studiata sotto aspetto ben diverso. In questo caso lo Stato, che rappresenta gli interessi collettivi, espropria i cittadini, di un diritto, cioè l'esercizio della industria e della emissione, e questo diritto concede a uno o a pochi. Siccome si tratta di una vera espropriazione, di una limitazione fatta o per necessità storiche, o per causa di utilità pubblica, è ben naturale che un corrispettivo vi deva essere e che quante volte la

industria monopolistica o privilegiata dia banefizi molto elevati, a causa della sua speciale posizione, lo Stato, cioè colui che ha accordato il monopolio, deva parteciparvi.

Non bisogna dimenticare che tutte o quasi le grandi banche di emissione, hanno ottenuto il privilegio o il monopolio, in seguito a favori concessi allo Stato, cioè a una vera transazione intervenuta. Anche adesso le banche monopolistiche o privilegiate sono obbligate a rendere, in cambio della concessione accordata loro, gratuitamente, una serie di servizi o di prestazioni. Ma se non ostante ciò l'industria è altamente redditizia, è ben naturale e onesto che chi ha concesso il diritto di monopolio o di privilegio e ha espropriato quindi i cittadini di un diritto che già avevano, renda a questi una parte almeno dei benefizi elevati che la situazione straordinaria arreca agli istituti. Ma il colpire la circolazione, come materia di imposta *per sè stante*, e non già i profitti bancari quando sorpassano un certo limite, significa quasi sempre colpire i consumatori del credito e non già coloro che hanno ottenuto una concessione dallo Stato e che sono perciò obbligati a una contribuzione fissa o variabile. Quando la imposta è lieve, riesce a ripartirsi sulla altezza dello sconto, sui benefizi della banca e sulla somma totale delle operazioni che la banca compie. Anche in questo caso è però puerile credere che la imposta sia pagata dai benefizi del capitale soltanto : ma, mantenuta entro certi limiti, i danni sono minori. Non così nel caso opposto.

È bene ricordare che nulla rende più del credito facile e pronta la transazione degli oneri. Se le transazioni avvenissero tutte in moneta e si pagasse sempre all'atto dello scambio, non vi sarebbero perdite e il valore del prodotto e del servizio non avrebbe altro limite fuori che quello accordatogli dalla sua natura. Invece il credito, mentre stimola le attività e permette lo svolgimento in sfera molto più larga, degli scambi, ripartisce fra tutti coloro che mantengono i loro impegni le perdite derivanti da quelli che non mantegono le loro promesse di pagamento. Quando dunque l' imposta sulla circolazione oltrepassa certi limiti, le banche riversano l'onere che viene imposto su coloro che scontano. Le banche potrebbero in alcuni casi diminuire i benefizi. Ma quando i benefizi della banca sono discesi al sag-

gio corrente dei profitti, non è possibile diminuirli più ancora senza danno, anzi senza rovina degli istituti bancari. Si tratta per altro di un rimedio eroico; che può essere adottato in casi eccezionali, ma giammai d'ordinario.

La circolazione delle banche non è necessariamente in rapporto con le operazioni che esse fanno, nè con i profitti. Avviene che la circolazione si aumenta di tutto il peso dei biglietti distrutti e di quelli conservati con la stessa fiducia del numerario. La sola circolazione utile alle banche è quella che è rappresentata come contro valore dal portafoglio e dai prestiti. La Banca d'Inghilterra, oltre a essere il vero banchiere dello Stato inglese e a fare con tenue indennizzo il servizio di pagamento degli interessi del debito pubblico, paga allo Stato da 230 a 250 mila sterline all' anno: somma tenue quando si pensi alla massa delle sue operazioni. La Banca di Francia paga ogni anno un contributo eguale al prodotto dell'ottavo del saggio dello sconto della circolazione produttiva: senza che questa contribuzione possa essere inferiore a 2 milioni. In Italia le banche di emissione sono state assoggettate a contribuzioni enormi: prima del 1891 pagavano 1,44 per ogni 100 lire di circolazione. Anche adesso, che danno assai meno, contribuiscono con una somma doppia di quella della Banca di Francia, che è un istituto poderosissimo, che, prima della guerra del 1914 aveva oltre 3.500 milioni di circolazione! Si comprende che lo Stato, concedendo il monopolio o il privilegio della emissione, partecipi ai benefizi; ma non si comprende che con pesi enormi riesca ad annullare i benefizi del credito *.

* La legislazione positiva in materia bancaria presenta notevoli varietà. Nell'Impero Germanico, ad esempio, la Reichsbanck, con sede a Berlino, era sotto la sorveglianza e la direzione dello Impero ed era amministrata da organi dell'Impero stesso. Essa era una persona giuridica indipendente, il cui capitale di 180 milioni di marchi era in azioni nominative. Gli azionisti non avevano alcuna influenza sulla gestione della Banca. Fungeva da Direttore nominalmente il Cancelliere dell'Impero; di fatto il Segretario di Stato per gli Interni, che lo sostituiva. La Banca godeva il privilegio dell'emissione. Aveva funzioni di Cassa dell'Impero. I benefizî della Banca, detratti i dividendi agli azionisti e il 10% da assegnarsi al fondo di riserva, andavano per $1/4$ agli azionisti e per $3/4$ alla Cassa dell' Impero.

III. *La posta.*

94. Vi sono alcuni servizi pubblici, come le strade ordinarie, che per necessità non possono essere lasciate alla industria privata, che sarebbe insufficiente; altri che la collettività assume per ragioni di ordine o di sicurezza, come la monetazione; altri che, pur avendo carattere speciale, come la posta e il telegrafo, perchè tendenti per necessità al monopolio, non possono essere esercitati economicamente che dallo Stato; altri che hanno ancora carattere più incerto come le ferrovie e i telefoni. Le ragioni per cui il servizio postale e il servizio telegrafico sono esercitati sempre dallo Stato nei paesi civili odierni non hanno bisogno di essere chiarite: sono ragioni di ordine, di precisione, di sicurezza. La trasmissione della parola scritta, per mezzo della posta o del telegrafo, deve essere garantita da ogni possibile abuso. Il segreto postale e telegrafico è senza dubbio mantenuto meglio da impiegati dello Stato responsabili che da compagnie private, interessate più o meno direttamente in speculazioni. La natura stessa di questi servizi li fa tendere verso il monopolio: e in nessuno paese civile monopoli così delicati come la posta e il telegrafo e che riguardano la vita di tutta la nazione sono abbandonati nelle mani di società private. Così, dovunque la posta, quasi dovunque i telegrafi all'interno di ciascuna nazione, in qualche paese i telefoni, sono esercitati direttamente dallo Stato. E l'importanza di queste pubbliche imprese diventa ogni giorno più grande, con il crescere degli scambi, con il moltiplicarsi delle relazioni internazionali, con lo sviluppo di tutte le forme dell'attività economica.

Ancora un secolo fa, in ciascuna famiglia scrivere una lettera costituiva un avvenimento, e lo stile espistolare era curato in guisa che le lettere antiche quando vengono alla luce, ci danno una idea della lentezza e della gravità con cui erano ordinariamente concepite. Sulla origine e sullo sviluppo del servizio postale numerose opere sono state scritte. È inutile risalire per noi all'antichità. Se di ogni istituto e di ogni servizio pubblico si dovesse fare la storia, si finirebbe col perdersi in un laberinto di notizie, che non hanno spesso se non un valore molto mediocre per la nostra trattazione*. Lo Stato per ragioni di universa-

* Sulle poste cfr. Joyee: *History of the Post Office.* London 1883

lità di ordine e di regolarità ha assunto dunque in tutti i paesi civili sotto la forma di monopolio il servizio postale.

Oramai la posta è prevalentemente un servizio economico sociale: nel senso che pur quando sia redditizia, scopo dello Stato quasi dovunque non è di ricavare un reddito mediante il monopolio. Il servizio postale è per sua natura monopolio; risponde a un bisogno sentito dalla grande massa della popolazione : lo Stato infine dà il buon mercato assai più che non darebbe la industria privata. L'organizzazione vera delle poste non data che da qualche secolo: l'organizzazione sotto la forma attuale è un fatto modernissimo. È anzi solo nel secolo decimonono che la posta ha avuto l' enorme sviluppo attuale. La posta non si occupava da prima se non della trasmissione della corrispondenza: la trasmissione dei valori è stata fatta molto più tardi. E nella trasmissione della corrispondenza si tenevano presenti due criteri: il peso e la distanza *. Nè in Inghilterra, nè in Germania, nè in Italia si sviluppò se non quando alcuni criteri di semplicità nelle tariffe, di precisione negli ordinamenti postali , si sostituirono ai criteri antichi che rendevano ogni sviluppo impossibile.

Fin quando, per esempio, il peso e la distanza erano due criteri che occorreva combinare nelle tariffe, la scala di esse veniva ad allungarsi per necessità smisuratamente e si cercava quanto più era possibile di non scrivere o di ricorrere ad altri mezzi che

Belloc: *Les postes françaises*, Paris 1886; Von Stephan: *Geschichte der preussichen Poste*, Éerlin 1859 ; Veredarius: *Das Buch von der Weltpost*, Berlin 1894 ; G. Bitkbech Hill: *Life of sir Rowland Hill*. London 1395 ; Lewins: *Her Majesty's Mails*, London 1864 ; e sopra tutto Baines: *Forty years of the Post Office*. London 1895 e le grandi pubblicazioni fatte per il XXV anniversario della Unione postale.

* Nel 1676 in Francia, per esempio; una lettera pagava 2 soldi a meno di 25 leghe, 3 soldi da 25 a 60 leghe, 4 soldi da 60 a 80 leghe. Se la lettera pesava più di un'oncia pagava 4 soldi a meno di 25 leghe e 10 al di là di 80. Nel 1795, il governo rivoluzionario accrebbe in modo enorme le tariffe postali ; una lettera pagava 4 soldi nello stesso dipartimento, 5 a meno di 20 leghe, 6 soldi da 20 a 30 leghe, 7 da 30 a 40, ecc. Una lettera oltre 180 leghe pagava 15 soldi e più. Era un sistema complicatissimo e pesante, che ebbe per effetto di distruggere quasi ogni sviluppo della corrispondenza.

lla posta per far pervenire la propria corrispondenza. La semlificazione dei mezzi, la introduzione da prima di fogli di carta ostale bollata (nel regno di Sardegna nel 1818 e poi nel regno i Napoli), che erano buste o fogli su cui era stampato un mbro, come sulle odierne buste postali inglesi o americane, itti questi mezzi che precedettero l' uso o la diffusione del ancobollo, furono le prime cause di trasformazione.

Ma un'altra va ne fu più grande : la soppressione del criterio ella distanza, soppressione che da principio pareva assurda, on sembrando logico che una lettera dovesse pagare la stessa omma pér andare a 10 chilometri lontano di un'altra per anda- a 1.000. Eppure fu questa semplice e in apparenza assurda odificazione che, semplificando il servizio postale, gli diede più grande sviluppo, Sostituire la tariffa unica alle varie tariffe oporzionali, graduali o differenziali è stata la vera causa del ande sviluppo della posta *.

La posta presenta per lo sviluppo della vita sociale un intesse grandissimo. Ond'è che quanto è più possibile non deve sere considerata come un mezzo di guadagno, ma piuttosto me pubblico servizio. L'Inghilterra è il paese in cui lo Stato cava maggior beneficio finanziario dalle poste: circa 100 mi-

* Nel 1837 sir Rowland Hill propose quella riforma, che ebbe tanta in tutto il mondo. Si trattava di ridurre le tariffe e nello stesso tempo semplificare il servizio. La maggiore semplificazione veniva dall'aboline del criterio della distanza : nell' interno del Regno, qualunque la tanza, si pagava sempre per lettere di non oltre mezza oncia (grammi .55) quattro *pence*, cioè 40 centesimi. Da prima si pagavano in media a 74 centesimi, 7 a 7½ *pence*. La riforma di sir Rowland Hill fu tenta a titolo di esperimento (*la politique expèrimentale* avrebbe detto on Donnet) nel dicembre del 1839. L'autore della proposta non era nè ministro, nè un uomo politico : era un privato cittadino. Fu tale l'imdiato effetto che la riforma ebbe che fu subito adottata, anzi la tassa lla lettera semplice di 15.55 grammi fu ridotta a 1 *penny*, cioè a 10 centimi. Si soppressero nello stesso tempo le franchigie parlamentari per i i deputati potevano ricevere *gratis* 15 lettere al giorno e scriverne 10. Mentre nell'Inghilterra, nel 1839, prima della riforma, si scrivevano so- 78 milioni di lettere, se ne scrissero 169 milioni nel 1840, 227 nel 1845, nel 1855 ; oramai il numero delle lettere spedite ogni anno non si ta più a milioni : da un quarto di secolo ha sorpassato un miliardo e si avvicina ai 2 miliardi.

lioni all'anno. E in generale nei paesi d'Europa, a popolazione densa e con largo sviluppo di comunicazioni, ormai la posta rende e rappresenta un'attività notevole. Nei paesi nuovi, sopra tutto in America e in Africa, rappresenta un passivo che tende sempre più a ridursi a minime proporzioni. La rapidità dei mezzi attuali di trasporto per terra e per mare ha permesso uno sviluppo immane di relazioni e per alcuni generi ha determinata la unificazione vera del mercato. L'*aes triplex*, di cui Orazio voleva corazzato il cuore dei primi naviganti, ora che la navigazione è relativamente così sicura, serve piuttosto per fare dei bastimenti.

La posta in tutti i paesi civili è un servizio pubblico monopolizzato, le cui tariffe non hanno carattere fiscale, ma gravitano quasi dovunque sul costo.

95. In tutti i paesi civili la posta non si limita ormai al semplice servizio della corrispondenza; sarebbe troppo poca cosa data un'organizzazione così poderosa. Se il compito principale rimane il servizio della corrispondenza, vi sono molti servizi accessori che assumono ogni giorno una importanza maggiore: questi servizi accessori in Italia per esempio, sono: *a*) i pacchi; *b*) la trasmissione dei valori mediante vaglia, cartoline-vaglia e titoli di credito; *c*) le riscossioni per conto di terzi in Italia e all'estero; *d*) le associazioni a giornali italiani e stranieri: *e*) le casse di risparmio: *f*) il pagamento delle cedole di rendita del Debito pubblico al portatore o a vista: *g*) la *legalizzazione* (per parte dei Ministeri degli affari esteri e della giustizia e dei presidenti dei tribunali, a secondo dei casi) di atti fuori del Regno e di atti pure interni da valere in altre circoscrizioni giudiziarie e della registrazione di verbali e di sentenze di giudici conciliatori. Inoltre puó rilasciare libretti di riconoscimento. Taluni di questi servizi sono, s'intende, limitati allo interno del Regno: altri sono estesi ai rapporti con l'estero. La più gran parte degli Stati civili hanno data la stessa estensione ai servizi postali, assumendone anche alcuni di carattere diversissimo.

La posta dunque oltre al servizio della corrispondenza, fa anche servizi che hanno carattere veramente bancario. I vaglia e le cartoline-vaglia servono alla trasmissione dei valori:

pure questo è un servizio per cui prima si ricorreva anche per somme non elevate ai banchieri. (Anche adesso in molti paesi gli istituti di emissione rilasciano gratis i vaglia cambiari). Ma accettando risparmi o corrispondendo loro un interesse, la posta rende un servizio di carattere esclusivamente bancario. Poichè lo Stato a sua volta è in Italia costretto, mediante la cassa depositi e prestiti, a prestare le somme che ha ricevuto in deposito, vi sono dunque le due operazioni fondamentali delle banche: il deposito e lo sconto. Il movimento postale è un indice sicuro del movimento degli affari di ciascun paese; per lo meno è un indice di grandissimo valore: onde le statistiche postali hanno una vera importanza economica e commerciale. Poichè la posta in moltissimi Stati raccoglie il risparmio popolare, bisogna pure che lo impieghi. Per questo bisogno e per altri non meno importanti (custodia delle cauzioni, dei depositi giudiziari ecc.) in molti paesi sono sorte grandi istituzioni di Stato sul tipo della *Caisse des depôts et consignations*, di Francia, della *Cassa di depositi e prestiti* in Italia, ecc.

Queste istituzioni sono in generale separate nettamente dal Tesoro e funzionano sotto il controllo dell'autorità legislativa: hanno quasi dovunque una grande importanza e un maneggio di fondi in generale gigantesco per la sua importanza, ma limitato dalla legge in quanto all'impiego (titoli di Stato, in qualche paese titoli di enti locali o prestiti ad essi) ecc.

Attualmente, lo sviluppo postale e telegrafico è stato reso più agevole dal crescere dei rapporti internazionali e dalle convenzioni che si vanno ogni giorno stabilendo anche con Stati più lontani. Le convenzioni internazionali postale e telegrafica, che hanno creato un grande ufficio a Berna, il quale agisce come *clearing house* (casa di compensazione) tra tutti gli Stati, hanno singolarmente agevolato il movimento delle comunicazioni. L'*Union postale universelle* è stata fondata nel 1874 e costituisce un solo territorio per lo scambio reciproco della corrispondenza fra gli uffici di posta dei paesi aderenti. Sviluppata in seguito con successive convenzioni, essa rappresenta la più grande unione che sia mai esistita nel mondo fra 1075 milioni di abitanti, sparsi su 102 milioni di chilometri quadrati. L'*Union postale* di Berna non solo agisce

come potente ufficio di informazioni; ma regola in tant parte le relazioni postali tra i vari stati e sopra tutto agisc giusta ció che si è detto, come una grande *clearing hous*

Dopo la guerra i servizi pubblici riguardanti le comun cazioni e anche la posta sono divenuti passivi per lo Stato quasi dovunque si sono verificati aumenti di tasse. L'arrest degli scambi è venuto a coincidere col maggior costo de servizi e con le maggiori difficoltà delle comunicazioni.

IV. *Il telegrafo.*

96. Per il telegrafo valgono le stesse ragioni che per la po sta: lo Stato l'esercita in monopolio quasi in tutti i paes Anzi il telegrafo, che sorse quasi dovunque per mezzo d'impr se private, è diventato anche più presto monopolio di Stat Società industriali non potrebbero impiantare linee telegrafich traverso proprietà private senza intervento delle autorità go vernative e senza speciali concessioni di legge: nè d'altra part le impianterebbero se non dove fosse convenienza economic Così tutti i paesi che avevano conceduto l'esercizio dei tel grafi a società private, tendono a riscattarli allo Stato. In In ghilterra il riscatto è stato compiuto nel 1880. Negli Stati Uni di America l'esercizio privato dei telegrafi ha dato luogo a abusi grandissimi; a sindacati tra le compagnie, a tariffe qua che volta eccessive, ecc. *

Ben diverso è il caso delle linee all'interno di una nazio e di quelle fra una nazione e l'altra. Queste ultime sono costru te ed esercitate generalmente da società private. Le ragio sono molteplici ed evidenti. Prima di tutto, quando si stabilis una comunicazione fra due paesi stranieri, nessuno Stato pu avere il monopolio senza destare i sospetti dell'altro; e p vengono a mancare molte delle ragioni che rendono il telegra interno un servizio monopolizzato. L'Inghilterra e gli Sta Uniti possiedono i più grandi *cables* telegrafici e le più gran

* Sui telegrafi e sullo sviluppo di essi v. la nota opera sulle comuni zioni di Sax: *Die Verkehrsmittel in Wolk und Staatswirthschaft*, Wie 1878; Bozza: *Cenni storici sulla telegrafia elettrica nelle Due Sicil* Napoli, 1861; Nivoix: *Thèlègraphe* nel D. d. C.; ecc.

linee telegrafiche internazionali ; ma anche gli Stati scandinavi ne possiedono non pochi. L'Inghilterra, per esempio, è legata all' America del Nord da numerosi *cables*, che appartengono tutti a società private, in prevalenza inglesi e americane. I telegrafi internazionali sono, dunque, in generale, esercitati da società private : i telegrafi interni dallo Stato.

Anche le tariffe telegrafiche dopo essere state proporzionali e graduali, sono diventate all'interno di ciascun paese uniche : ma ció é avvenuto assai più lentamente che per la posta. Allo interno di ciascun paese, data l' unità degli scopi, le amministrazioni dei telegrafi e delle poste sono generalmente riunite ; anche in alcuni paesi il personale è lo stesso o quasi e le norme comuni.

Tutte queste considerazioni valgono per il telegrafo così com'è stato finora adoperato. Ma le recenti scoverte e applicazioni sul telegrafo senza fili vengono a cambiare notevolmente quanto si è fatto sino adesso. E' assai probabile che, a causa di queste scoperte, in avvenire il telegrafo non sia più regolato com'è adesso : che i privati possano comunicare fra di loro anche a grandi distanze senza bisogno di ricorrere nè allo Stato, nè ad alcuna amministrazione privata. Ma anche in questo caso per la grande massa del pubblico sarà lo Stato che eserciterà il telegrafo.

Come per la posta, esiste a Berna anche un *Bureau international des administrations télégraphiques*, istituito nel 1868; dopo la conferenza internazionale di Berna. Tale ufficio funziona fin dal 1869: i fondi perchè esso funzioni sono anticipati dalla Confederazione svizzera e rimborsati poi dalle amministrazioni degli stati aderenti

V. *Il telefono.*

97. Importanza crescente ha anche il *telefono*: esso non serve ormai soltanto alle comunicazioni fra brevi distanze, ma anche a distanze grandi. Così accade del telefono ció che è accaduto del telegrafo : esso ormai è quasi dovunque considerato come un servizio pubblico e ha un' importanza sempre crescente. Da prima il telefono si limitava alle comunicazioni a breve distanza e pareva che dovesse avere uno

sviluppo assai limitato. È stato dunque quasi in tutti i paesi esercitato all'interno delle città da società private. Ma da quando il telefono divenne ogni giorno più adatto a comunicare a grandi distanze, sopra tutto dopo l'applicazione del microfono, da quando anzi è diventato internazionale (congiunge adesso alcune fra le maggiori capitali di Europa) tende ad assumere lo stesso ordinamento del telegrafo. Il telefono ha sul telegrafo una superiorità notevole in quanto le spese di impianto sono in generale meno costose, gli apparecchi più semplici e di più facile uso, la corrispondenza più vantaggiosa per la soppressione di ogni intermediario *.

In alcuni paesi lo sviluppo dei telefoni si svolge all'ombra di quello postale, come già avvenne del servizio telegrafico. Così in Germania, per esempio, l'amministrazione delle poste e telegrafi dell'Impero aveva contribuito notevolmente a diffondere l'uso del telefono per il pubblico con l'introduzione di distributori automatici che riescono a eliminare gli impiegati †. La posta, il telegrafo, il telefono (quest' ultimo sopra tutto se fuori della città) sono servizi strettamente legati l'uno all' altro, che hanno assunto e tendono ad assumere forme monopolistiche. Così in Svezia, dove il telefono ha assunto più grande sviluppo, le prime linee furono in generale costruite da società private e più tardi furono riscattate dallo Stato, che ha adesso le maggiori reti telefoniche, pure essendovi società private di molta importanza.

In Italia il telefono è esercitato dallo Stato fin dal 1907.

Il servizio della posta, del telegrafo sono con il crescere della popolazione e degli scambi destinati a un'importanza sempre crescente: e anche dove attualmente non sono, tendono a diventare servizi di Stato.

* L'uso dei telefoni in alcuni paesi si allarga a tal punto da limitare notevolmente quello del telegrafo. Secondo Sundbârg, i paesi del mondo che fanno maggiore uso del telefono sono: la Svezia e gli Stati Uniti di America; poi la Norvegia, la Svizzera, il Canadà, la Germania, la Gran Brettagna, la Francia, l'Italia vengono a gran distanza.

† Sui telefoni cfr. F. Meil: *Das Telephonrecht*, Leipzig, 1885; Pipia: *L'elettricità nel diritto*, Milano, 1700; L. Rava: *Il telefono nella legislazione italiana*, ecc.

VI. *I grandi mezzi di trasporto: le ferrovie.*

98. Vi sono, come abbiamo già detto, alcune industrie, che per il loro carattere stesso e per la loro natura, interessano più delle altre la collettività e tendono ad assumere inevitabilmente la forma monopolistica. Ora lo Stato e gli enti locali tendono o a monopolizzarle per loro conto o a farle esercitare sotto il loro controllo. Ciò che nella vita dello Stato è per le ferrovie è anche nella vita locale per le condutture d'acqua, per i mezzi d'illuminazione e di trasporto, ecc. Sono industrie dove assai spesso la concorrenza non è possibile, e se è possibile non è vantaggiosa per la società *.

Le *questioni ferroviarie*, i sistemi di costruzione e di esercizio delle ferrovie, hanno una letteratura interminabile. Noi non faremo che accennarvi; 938 mila chilometri di ferrovie erano stati costruiti, a tutto il 1906, in tutto il mondo e sono stati i sistemi di costruzione differenti e sono i sistemi di esercizio i più vari. Dal 1830 a ora, in meno di un secolo, la terra è quasi tutta coverta di ferrovie. L' America e l'Europa sono giù traversate in tutti i sensi da ferrovie: l'Australia ha grandi linee; l'Africa stessa non tarderà ad avere una ferrovia che congiunga Alessandria a Cape Town. Sono progressi appena verosimili quando si pensi che ancora sono viventi coloro i quali ricordano Thiers affermare nel Parlamento francese che la Francia non avrebbe mai potuto costruire 6 leghe di ferrovia all'anno. Quante cose egli temeva e quante cose si temevano in quel tempo! Non vi era, si diceva, tanto ferro da costruire le linee più importanti; il fumo della vaporiera avrebbe rovinato i campi; la scintilla li avrebbe incendiati; i piccoli centri sarebbero stati rovinati... È celebre il consiglio che

* « I mezzi di trasporto non possono considerarsi come un'industria qualunque ma sono sempre uno strumento di civiltà e di progresso, che arreca immensi beneficî economici. Ora i privati pensano soltanto al guadagno immediato, non si preoccupano se il ribasso dei prezzi, spesso portando una perdita per il momento, farà in seguito aumentare il traffico è darà impulso a qualche ramo di produzione, non possono tener conto di tutti questi vantaggi, che risultano dallo sviluppo dei trasporti e che non sono calcolabili in danaro ». C. Supino: *Principii di economia politica*, pag. 317.

l'eminente sir Astley Cooper dava a Stephenson: non avesse mai tentato di generalizzare la sua scoperta poichè ne sarebbero venuti danni immensi. Bastava, diceva Cooper, che una vacca fosse messa sul binario per rovinare un treno. Tanto peggio per la vacca rispondeva Stephenson. L'obiezione della vacca sorge per ogni cosa nuova nel mondo *.

La via, il veicolo e la forza motrice, che sono, come dice Engel, i tre elementi tecnici di ogni mezzo di trasporto, sono tutti venuti a mutare: sopra tutto nei trasporti per terra. Le ferrovie contengono inevitabilmente un monopolio e non si può lasciare la costruzione o l'esercizio a società private

* Secondo le statistiche alla fine del 1906 l'Europa avea 321,575 chilometri di ferrovie, l'America 468,279, l'Africa 31,609, l'Asia 86,821. l'Oceania 29,000. Gli Stati Uniti di America hanno da soli più ferrovie di tutta l'Europa. Opera immane, la quale non si è potuta compiere senza grandi sacrifizi da una parte, senza spese immense dall'altra. Nessuna guerra ha mai ucciso tanti soldati quanti individui la costruzione delle ferrovie; e l'esercizio stesso della industria presenta tutta una serie di rischi e un gran numero d'infortuni ogni anno. I 285mila chilometri di ferrovie costruiti in Europa fino al 1900 son costati oltre 200 miliardi di franchi. Si può calcolare che siano stati investiti finora nella sola Europa in costruzioni di ferrovie, comprese le reti secondarie, assai più che 250,000 milioni. Nessuna intrapresa al mondo ha determinato così largo impiego di capitali; è una trasformazione di una grandiosità senza precedenti. Ed è sopra tutto per questo fatto e per le numerose applicazioni dell'elettricità alle industrie e per lo sviluppo enorme della navigazione marittima, che il prezzo del capitale si è mantenuto elevato, quando l'accumulazione era massima.

Alla rivoluzione, che è stata operata nei trasporti non è nemmeno il caso di accennare in questi cenni fuggevoli su questioni che andrebbero trattate separatamente una per una. Nel suo bellissimo studio su *L'industrie des transports*, A. de Foville ha riferito una serie di calcoli che dimostrano la profonda rivoluzione che si è compiuta. Le distanze sono state ridotte oramai in modo vertiginoso: la prima locomotiva di Stephenson non facea che 6.500 metri all'ora; negli Stati Uniti di America non sono ora rari i treni che fanno 98 chilometri all'ora. Tenendo conto della diminuzione delle distanze, operata coll'aumento della velocità in Francia, secondo Chèysson, il territorio francese si può dire che in due secoli si sia ristretto da sei a settecento volte. E così per la spesa dei trasporti. Oramai non è raro il caso di linee in cui, in America, le merci viaggino a meno di 3 centesimi per tonnellata chilometrica. De Foville: *La transformation des moyens de transport et ses consèquences économiques*, Paris 1880.

senza sottometterle a norme inspirate all'interesse generale. Dal punto di vista della costruzione è chiaro che l'industria privata si rivolgerebbe solo alle linee più redditizie e trascurerebbe quelle altre che hanno un reddito minore. A differenza che nei trasporti per via di mare, ove la via essendo aperta a tutti e non essendo occorso tracciarla, nè occorrendo spese per mantenerla, non si determinano monopoli, oppure si determinano solo assai limitatamente, i grandi trasporti per via di terra tendono tutti ad assumere forme monopolistiche. Le più potenti società di navigazione sono costrette spesso a impiegare ogni sforzo per resistere alla concorrenza di velieri che si valgono di una forza motrice naturale quasi gratuita. Non è così nei trasporti per via di terra, dove la via è costruita solo con grandi spese e dove la concorrenza, dalle forme minori alle maggiori, spesso non è possibile: e, sopra tutto nei paesi a grande densità, è assai raro che accanto a una ferrovia ne sorga un'altra.

Lo Stato può esso medesimo costruire le sue reti ferroviarie; ma anche quando lo Stato costruisce per proprio conto preferisce nel maggior numero dei casi appaltare i lavori. La legislazione ferroviaria è differentissima. In alcuni paesi le costruzioni sono fatte dallo Stato, in altri sono concesse a compagnie o imprese private. Fatta eccezione di pochi paesi, in generale, le costruzioni ferroviarie sono state sottomesse a norme molto rigide e subordinate tutte ad un criterio di utilità generale.

È assai difficile in una materia come quella che si attiene alle ferrovie dire quali sistemi siano preferibili, ciascun paese avendo condizioni diversissime e ciascuno ordinamenti diversi. Si può notare però che nei paesi a popolazione densa e dove è prevedibile che le ferrovie dovranno acquistare una importanza sempre più grande, lo Stato tende a far costruire per suo conto le linee di interesse generale. Così anche molti paesi che da principio aveano conceduto la costruzione delle ferrovie a società private, tendono a riscattarle, o almeno ad aumentare sempre più le linee di proprietà dello Stato: così è accaduto in Germania, in Austria, in Francia, in Svizzera, in Italia ecc. *.

* È inutile anche accennare alle innumerevoli pubblicazioni sulle fer-

Gli Stati Uniti di America restano insieme all'Inghilterra le sole vere eccezioni: ma non si può dire che il loro esempio abbia molta importanza, in Inghilterra le ferrovie essendo, non ostante le condizioni singolarmente vantaggiose e facili, assai costose *, e l'America costituendo più che una legislazione una situazione speciale. Durante la guerra le ferrovie del Nord America sono state anch'esse controllate per conto dello Stato.

Se le ferrovie devano essere esercitate dallo Stato o da grandi società è problema molto discusso, ma in cui è assai difficile portare criterii assoluti. In alcuni paesi come nel Belgio o in Prussia, l'esercizio delle ferrovie da parte dello Stato ha fatto buona prova. In ogni modo la questione va studiata sempre dal punto di vista della convenienza pratica.

L'esercizio di Stato riesce meglio dove le condizioni del traffico sono più vantaggiose. Il Belgio, per esempio dove il carbone è prodotto in gran parte sopra luogo, che si avvale non poco del commercio di transito, ha le condizioni più favorevoli per l'esercizio di Stato. In condizioni analoghe è la Prussia.

99. La concorrenza in materia di ferrovie non è possibile che nei paesi nuovi; e non esiste, o almeno non è esistita infatti che in un sol paese, negli Stati Uniti d'America †. Gli

rovie. Si confrontino utilmente: Spaventa: *Lo Stato e le ferrovie: riscatto ed esercizio*, Milano 1876; Sax: *Die Eisenbahnen*, 1879; Ulrich: *Personentarif reform und Zonentarif*, Berlin, 1895; Picard: *Les chemins de fer francais*, Paris 1884: Launhardt: *Theorie der Tarif bildung der Eisenbahnen*, Berlin, 1870; Jeans: *The Economics of European Railways*, nel B. I. S. 1886; J. F. Screiber: *Die Eisenbahnen als öffentliche Verkehrseinrichtungen und ihre Tarifpolitik*, Wien 1887; L. Choron: *Etude sur le régime général des chemins de fer*. Paris, 1885 ecc. È utile sopra tutto la *Bibliotek des Eisenbahnwesen*, con studî di Haberer, Schreiber, Weill, Reitler e Loewe su tutti gli aspetti del problema ferroviario, Wien, 1884-87.

* Cfr. Gustav Cohn: *Untersuchungen über die englische Eisenbahnpolitik*, Leipzig, 1874, e *Die Englische Eisenbahnpolitik der letzeten Zehn Iahre 1783-1883* Leipzig, 1883.

† « Nei mezzi di trasporto il monopolio è il sistema più economico. Gli impianti costosi devono essere sfruttati al massimo grado possibile e devono avere un rapido ammortamento per evitare la perdita dei capitali impiegati; ora questo doppio scopo si raggiunge concentrando tutto il

Stati Uniti che, bisogna ricordarlo sempre, sono il paese in condizioni naturalmente più vantaggiose : un paese grande quanto un continente, messo tra due oceani, con grande rete di fiumi ed ottima distribuzione di acque, con la più grande produzione di carbone e di ferro, con grandissime estensioni piane, con enormi cadute d'acqua: gli Stati Uniti presentano dunque la vera concorrenza. In essi le ferrovie sono sorte e sorgono per semplice impulso di privati : e vi sono compagnie le cui linee si estendono per 8 mila, per 10 mila, per 12 mila chilometri. Accanto ad una ferrovia antica niuno impedisce che ne sorga una nuova. Dove vi sono terre da colonizzare si preferisce spesso fare una ferrovia piuttosto che una strada rotabile : la terra è fertile e non sfruttata, il ferro abbondante, il carbone a buon mercato. La concessione nel senso europeo della parola, non esiste : non esiste cioè l'esercizio di un monopolio conferito dallo Stato sotto alcune condizioni. La *charter*, ossia il riconoscimento della società da parte dello Stato, è una pura formalità commerciale. La compagnia ottiene d'ordinario la concessione incondizionatamente, e ottiene allo stesso modo il diritto di espropriazione : bene inteso che la concessione non accorda alcun privilegio. Ebbene questo regime di libertà assoluta esercitato nelle condizioni più estremamente vantaggiose, ha dato luogo a dispersioni enormi di ricchezza: si son viste in tre anni fallire società che esercitavano ferrovie più lunghe di quelle di tutta l' Asia e di tutta l' Australia unite assieme ; ferrovie più lunghe di quelle di tutta l' Africa sono state vendute all'incanto. Numerosissime sono le compagnie che anche adesso non danno alcun dividendo : e se la situazione migliora ogni anno, è che si tende verso forme di concentrazione, di sindacati, che sono veri monopoli di fatto *.

Le ferrovie possono essere costruite dallo Stato ed esercitate da esso : costruite ed esercitate da società private ; costruite in tutto o in parte per conto dello Stato ed esercitate da società

movimento sopra il mezzo di trasporto che già esiste, mentre non si raggiungerebbe se il movimento stesso si dovesse ripartire sopra più mezzi di trasporto ». Supino : *Principi di economia politica*, pag. 316.

* L. Paul-Dubois : *op. cit.* 158 e seg.

private (Olanda). Le ferrovie sono esercitate dallo Stato nei paesi germanici (Prussia, Sassonia, Wurttemberg, Baden, Baviera); in Austria; nel Belgio; in Italia; in Russia; nel Giappone; in molte tra le colonie inglesi; nella Svizzera. In Italia lo Stato riprese tra il 1905 e il 1906 l'esercizio definitivo delle ferrovie che prima era affidato alle società private *.

Le ferrovie, prima del 1914, avevano un rendimento grande in alcuni paesi, scarso in altri. In Europa alcuni stati hanno potuto costruire grandi reti senza notevoli sacrifizi: questo è il caso della Germania. Messa nel centro di tutta l'Europa, con abbondante produzione di carbone e di ferro, con una superficie piana immensa, le sue costruzioni son costate assai poco, meno per perizia di uomini che per circostanze favorevoli. Così la costruzione è stata facile: più facile è l'esercizio, dove le materie prime costano meno e vi è possibilità di un immenso commercio di transito. Fra i grandi paesi di Europa, l'Italia ha costruito le sue ferrovie in condizioni più difficili. Infatti, mancando del tutto di carbone e di ferro, l'Italia è anche fra tutti i paesi maggiori quello che ha la superficie più accidentata e maggiore estensione di montagne. Le costruzioni sono state generalmente costose: l'esercizio è anch'esso difficile e costoso. E anche, data la conformazione del paese estremamente allungato, le distanze sono rilevanti e non vi è possibilità di sviluppo del commercio di transito †.

100. Quali tariffe sono preferibili sulle ferrovie? Il sistema non può essere unico in tutti i paesi: esso è mutevole secondo

* In Francia la rete di Stato è stata aumentata nel 1908 col riscatto delle linee appartenenti alla *Compagnie de l'Ouest*. Prima del 1908 la rete di stato era di 3000 chilometri; ora è di 9 mila chilometri. La rete totale francese è di 40 mila chilometri. In Italia, al 30 giugno 1907 lo Stato possedeva ed esercitava 13.282,744 chilometri di ferrovie. Erano lasciate in concessione all'industria privata 4610 chilometri di ferrovie. Le ferrovie sono costruite ed esercitate da società private in Inghilterra e negli Stati Uniti di America.

† Qualche anno fa il signor H. Bonneau, capo dell'esercizio della *Paris-Lyon Méditerranée* nel suo importantissimo *Étude sur les chemins de fer français* calcolava il rendimento dei viaggiatori per ferrovia nei principali Stati. Dopo, molte altre ricerche della stessa natura sono state compiute.

le condizioni *. L'ideale, man mano che le ferrovie tendono ad assumere forma e carattere monopolistici, sarebbe la tariffa unica: ma il carattere del servizio ferroviario non permette ancora in nessuno paese una riforma di questa natura. Tra i vari ordini di consumatori del servizio ferroviario sono differenze troppo profonde e tuttavia il numero di coloro che viaggiano e si servono delle ferrovie è ancora troppo limitato in paragone di coloro che si servono della posta. Così ancora in molte ferrovie, come le inglesi, prevalgono tariffe proporzionali; in altre ** vi sono tariffe differenziali; in altre infine si è già giunti alle tariffe graduali. In tutti i paesi si cerca, quanto più è possibile di diminuire le tariffe ferroviarie, di fare in guisa che il commercio possa agevolarsi della facilità e della economicità dei trasporti. Sono stati ideati alcuni procedimenti molto ingegnosi, sopra tutto in Ungheria, e la materia delle tariffe è oggetto di studio continuo da parte degli specialisti più autorevoli.

L'Ungheria, prima della guerra, avea introdotto la *tariffa a zona* dal 1° agosto 1889. Questa tariffa, che è essenzialmente graduale, distingue tra il traffico locale, cioè fino a 20 chilometri, e il traffico lontano: il traffico locale comprende due gradi corrispondenti alla prima e alla seconda stazione a contare dal punto di partenza; il traffico lontano è diviso in quattordici zone, per ciascuna delle quali vi è una tariffa separata. La tariffa per zone, modificata nel 1896 è basata su un sistema graduale in cui le tasse unitarie diminuiscono al di là di alcune distanze, e ha avuto per effetto di aumentare i traffici più lunghi †.

La tariffa russa era a sua volta costituita nel senso di dare una specie di premio ai viaggi più lunghi ††.

* Colson: *op. cit.* p. 191.

** Come nelle ferrovie italiane per distanze che superino i 200 chilometri.

† Cfr. A. Nemeny in R. d. E. P. luglio 1891.

†† Così per esempio il prezzo dei biglietti di terza classe era, in Russia, fissato così: fino a 170 verste (1 verste = 1 Kil. 067) si pagavano 1.4375 copechi (1 kopeck — 0 0 fr.04); da 160 a 300 verste si pagavano 160 verste, più 7 copechi per 10 verste supplementari (22.8 cent. per 10 Kil.;

Questa tariffa fu applicata con il criterio che dovesse apportare una perdita che era prevista anche in 25 milioni di lire. Invece ha apportato un guadagno notevolissimo e ha avuto per effetto di diminuire le distanze e di aumentare il traffico notevolmente. È ciò che si dovrebbe vedere se è possibile in un paese come l'Italia, per il quale la lunghezza estrema costituisce una ragione di difficoltà per il traffico, sopra tutto della parte meridionale.

101. Da qualche anno a questa parte si va determinando un gran movimento per la trasformazione dei sistemi di trazione ferroviaria: si tenta cioè di sostituire la elettricità al vapore.

I vantaggi della trazione elettrica sono riconosciuti anche da coloro i quali sono meno propensi ad ammettere che nella industria ferroviaria i risultati delle applicazioni della elettricità siano sempre incoraggianti *. Certo la trazione elettrica, insieme a una più grande sicurezza personale, consente con identica spesa e qualche volta minore, una velocità più grande e un maggiore numero di treni. Se i sistemi proposti finora per fornire la corrente ai motori dei veicoli non hanno raggiunto, isolatamente considerati, quella perfezione tecnica che deciderà soltanto della sostituzione su larga scala della elettricità al vapore; considerati nel loro insieme, essi dimostrano che già buona parte della distanza da percorrere per raggiungere la mèta è superata.

I motori elettrici, come tutti gli organi elettrici e magnetici di trasmissione e trasformazione della energia, avendo una capacità di sovraccarico considerevole, si adattano bene a vincere resistenze anormali e quindi anche a comunicare grandi accelerazioni e superare forti dislivelli. Ogni macchina dinamo elettrica, funzionando da motore, imprime all'asse un movimento

da 301 a 326 verste, 24 copechi di più per 300 verste. È allora soltanto che cominciavano le zone. Dopo 325 verste vi erano 7 zone di 25 verste ciascuna a 20 copechi (54 centesimi), poi 7 di 30, 8 di 45, 14 di 40, sempre a 20 copechi. Infine un numero indefinito di zone a 50 copechi. Cfr. Combes de Lestrade: *La Russie économique et sociale*, Paris, 1896 pag. 347 e seg.

* Cfr. in tutte le questioni relative alla trazione elettrica Nitti: *op. cit.* L'Italia è attualmente il paese di Europa che ha le maggiori e più importanti linee ferroviarie a trazione idroelettrica.

di rotazione assolutamente uniforme e pochissimo variabile nella durata di un periodo. Cessano in tal guisa le azioni dissimetriche e, a parità di potenza media, cresce notevolmente l'effetto utile. Inoltre i motori elettrici sono in grado di funzionare da freni continui, convertendosi in macchine generatrici, che possono restituire alla sorgente di alimentazione una parte della energia comunicata dal treno per forza viva o di quella che per forza di gravità sviluppa nelle discese. Permettono non solo dunque una velocità maggiore, ma anche danno il modo di meglio regolare tale velocità.

Sulle grandi linee di montagna, sopra tutto sulle aspre salite con profili accidentati e traffico limitato, la trazione elettrica è destinata a operare una vera rivoluzione: essa soltanto, anzi rende possibile l'esercizio di ferrovie in siti e ad altezze che prima erano considerati inaccessibili.

Si può prevedere che prima le linee urbane, poi le linee interurbane, infine le linee a grande traffico e molto lunghe sostituiranno lentamente, ove è possibile, la elettricità al vapore. I vantaggi della sostituzione, anche a parità di costo, sono evidenti. Sono prima di tutto vantaggi di velocità. Non soltanto perchè con minore rischio dei viaggiatori si può avere una velocità maggiore, ma perchè anche le fermate diventano più facili e più brevi. Sono vantaggi di nettezza e di semplicità: l'assenza di fumo non solo permette una maggiore comodità, ma anche conserva meglio il materiale, evita infortuni e rende facile un traffico più frequente. La trazione elettrica rende, ciò che è più importante, possibili notevoli economie di personale. Può sembrare che le linee destinate sopra tutto alle merci abbiano minor vantaggio nell' adozione della elettricità. Ma è anche vero che le stazioni centrali di elettricità hanno un rendimento maggiore quanto più il loro funzionamento è continuo. Ora i treni di merci, che viaggiano sopra tutto la notte, quando il servizio dei viaggiatori è poco intenso, utilizzeranno meglio e più convenientemente le forze delle stazioni centrali.

Ma sopra tutto dove sono unità leggere e frequenti la trazione elettrica può essere più utile. I paesi con grandi catene

di montagne come l'Italia, vedranno non solo l'esercizio divenire sempre più agevole, ma anche meno costoso.

In questa materia però solo l'esperienza può essere guida sicura. Ma si può prevedere fin d' ora che ai prezzi attuali del carbone, la sostituzione della elettriciùà al vapore diventerà sempre più conveniente sulle linee ferroviarie dei paesi ricchi di cadute di acqua. E anche possibile per i paesi, che non hanno forze idrauliche sufficienti e in cui i corsi d'acqua sono abbondanti solo in otto o nove mesi dell' anno e scarsi in estate, un esercizio misto delle ferrovie; in essi nelle epoche di magra vi sarà esercizio in tutto o in parte a vapore, o pure l'impianto fisso idraulico sarà aiutato da un impianto fisso a vapore lasciando sempre circolare la locomotiva elettrica.

Così una nuova grande trasformazione si delinea ed essa peserà non poco sulla finanza e sull' indirizzo dei lavori pubblici negli stati moderni. Questa trasformazione avrà anche per effetto di spingere lo Stato in molti paesi a esercitare per suo conto le ferrovie. Le grandi cadute di acqua che producono la forza sono quasi generalmente proprietà collettiva: quando il motore sarà l'elettricità e non il vapore e i costi delle singole unità di consumo non avranno per effetto delle distanze variazioni notevoli, allora nuove cause spingeranno a trasformare le tariffe proporzionali da prima in differenziali e graduali e infine, forse, per vastissime zone in tariffe uniche.

PARTE II.

NOZIONI GENERALI SULLE IMPOSTE.

IV.

Natura e forma delle imposte.

102. La imposta è quella parte di ricchezza che i cittadini danno obbligatoriamente allo Stato e agli enti locali di diritto amministrativo, per provvedere alla soddisfazione di bisogni collettivi. Ha quindi carattere coattivo e serve per produrre quei servizi la cui utilità è generale e di sua natura non divisibile. Si può dire sotto alcuni aspetti il sacrifizio di ciascun cittadino per la comune partecipazione alla vita dell' insieme. Il diritto all'imposta è essenziale per la funzione dello Stato e spetta ad esso soltanto ed è esso solo che può delegarlo agli enti amministrativi o ad altre persone giuridiche.

Le definizioni della imposta sono infinite nella loro varietà : poichè partono appunto da concetti diversi. Le varie scuole economiche le quali mettono un principio diverso a fondamento della pubblica finanza, definiscono per necessità in modo diverso. Alcuni confondono ciò che è con ciò che dovrebbe essere: altri, dominati da teorie etiche, assegnano alla imposta una funzione ch'essa non ha, nè può avere. Per alcuni l'imposta è come un premio di assicurazione che i cittadini pagano allo Stato

per la loro sicurezza *; per altri le imposte sono prestazioni in cambio di servizi ri cevuti; per alcuni le imposte rappresentano le spese generali di esercizio del capitale sociale, ecc. Tutto ciò è assurdo e non è meno assurdo spiegare il fenomeno della imposta con principi etici: lo scopo, buono o cattivo, cui le contribuzioni dei cittadini sono destinate, è estraneo al principio dell'imposizione. Qualche volta i popoli più oppressi pagano anche più imposte.

Vi sono servizi pubblici non divisibili, come la sicurezza interna ed esterna, la giustizia, la igiene pubblica, la conservazione del territorio, ecc. I cittadini tutti hanno bisogno della sicurezza, ma non si può dire fino a qual punto ne abbiano bisogno. Non essendo in questo caso possibile parlare di tasse, cioè di contribuzioni per servizi divisibili, è necessario che le spese generali siano fatte con imposte. L'imposta, dunque, è quella parte di ricchezza, che i cittadini danno allo Stato e agli enti locali di diritto amministrativo per il soddisfacimento dei bisogni collettivi †.

Molti scrittori tedeschi, e sopra tutto Wagner, Scheel, Neumann, ritengono che l'imposta deva avere un'azione prepon-

* « Les revenus de l'État, dice Montesquieu, sont une portion que chaque citoyen donne de son bien pour avoir la sûreté de l'autre ou pour en jouir plus agréablement ». *Espris des lois*. XIII. E. Thiers: *De la proprieté*, libro V, cap. III, diceva : « En reproduisant la comparaison que j'ai déjà faite de la societé avec una compagnie d'assurance mutuelle (comparaison la plus vraie, la plus complètement exacte qu'on puisse employer) je dis qu'on doit payer le risque en proportion de la somme de propriété assurèe ». Come abbiam visto niente è mero vero.

† Sulle questioni generali relative alle imposte, sulla teoria generale, sui principî giuridici ed economici della imposizione e sull'ordinamento amministrativo delle imposte migliaia di opere sono state scritte. Una bibliografia delle opere sulla teoria dell'imposta è in L. Cossa nel G. d. E. febbraio e agosto 1899. Oltre le opere già citate di Wagner, Vocke, Bastable, Leroy Beaulieu, Sax, cfr. F. Neumann: *Die Steuer*, Leipzig, 1887 ; Mayer : *Deutsches Verwaltungsrecht*, 1895, I § 27; Graziani : *Di alcune questioni intorno alla natura e agli effetti economici delle imposte*. Siena 1889 ; E. R. A. Seligman : *Essays on Taxation*, V. ediz. New-York 1905 ; Emilio Cossa : *La teoria dell'imposta*, Milano 1902, cap. I-III ; A. P. Charton : *La rèforme fiscale en France et à l'ètranger*, Paris, 1901, § I-II; Barone : *Principi di economia finanziaria*, Roma, 1920, pag. 17 e seg. ; ecc. ecc.

derante nel senso di attuire gli urti più gravi e di rendere migliore la distribuzione della ricchezza. È una cosa che può anche accadere: e vi sono infatti alcune imposte che agiscono utilmente sulla distribuzione: come vi sono altre che agiscono nel senso più dannoso. Ma non è questo un requisito fondamentale della imposta. Lo Stato, anche dove non ha fini di politica sociale elevati, esiste ed è necessario alla vita dell'insieme: anche in quei casi esige imposte e ha un suo sistema finanziario.

Data la grandezza degli stati moderni, formati spesso di enormi aggregati di 30, di 50, di 100 milioni di uomini, le grandi spese occorrenti alla vita collettiva sono alimentate prevalentemente dalle imposte: dovunque queste ultime sono nel loro complesso assai più importanti del demanio e delle tasse e se, in qualche paese, sembrano minori dei proventi di esercizi industriali (come in qualche stato germanico), è che si calcola non l'entrata netta ma l'entrata lorda di essi, che sopra tutto per le ferrovie non è quella da tener presente. Gli stati moderni hanno dunque la necessità di provvedere ai grandi fini collettivi con mezzi adeguati. Vi sono ora paesi in cui lo Stato e gli enti locali prendono ai cittadini sotto forma di contribuzione monetaria decine di miliardi all'anno. Le norme che presiedono a questo prelevamento, i fenomeni che ne derivano, l'ordinamento tecnico e amministrativo di una così vasta opera sono l'oggetto della finanza. Senza dubbio anche Roma antica ebbe una potente organizzazione finanziaria: ma bisogna ricordare che si trattava più che altro di un vasto organismo amministrativo. Erano i paesi dominati che concorrevano alla vita e alle spese della metropoli, conservando in gran parte ordinamenti loro propri.

Le imposte sono divenute oramai l'entrata tipo dei bilanci moderni: esse ne sono la base e costituiscono non solo la più gran parte di tutte le entrate, ma anche il fondamento di tutti i sistemi finanziari. Poi che, in ciascun grado di civiltà, vi sono, vi saranno sempre servizi pubblici diretti a vantaggio di tutti i cittadini, nessuna società può fare mai a meno delle imposte. E se anche per ipotesi potesse esistere una società comunistica, i componenti di essa non potrebbero mai avere il prodotto integrale del lavoro, una parte dovendo sempre es-

sere trattenuta per spese generali, cioè per bisogni generali, a cui gli individui non possono soddisfare. Così nessuno può negare che l'imposta sia un fatto necessario e permanente di ogni società civile e che solo mediante essa il consorzio civile sia possibile. Se l'imposta viene percepita dovunque *coattivamente*, ciò non significa che essa sia una diminuzione di libertà: anche la giustizia e la sicurezza sono mantenute coattivamente ed è ciò appunto che rende possibile lo sviluppo della libertà.

L'imposta dunque non è altra cosa che un prelevamento di ricchezza che lo Stato e gli enti locali fanno sulle facoltà individuali dei componenti ciascuna società, allo scopo di provvedere ai pubblici servizi.

È quindi una prestazione *incondizionata*: a differenza della tassa che è in rapporto con il benefizio ricevuto.

103. Non si può negare che in tutti i paesi moderni l'imposta ha un duplice scopo: *a*) finanziario, *b*) economico. La maggior parte degli scrittori trova contrario ai fini e alle tendenze della scienza finanziaria che lo Stato cerchi con la imposta di agire sulla distribuzione della ricchezza; o di impedire o limitare alcune forme di produzione o di scambio; e trova del pari dannoso che l'imposta si attribuisca scopi di politica sociale. Non è meno vero che sempre, e ora più che mai, la imposta ha assunto un duplice aspetto; *produttivo*, cioè puramente finanziario e non avente altro scopo che di apportare allo Stato e agli enti locali i mezzi necessari alla loro esistenza; *proibitivo* o *limitativo*, cioè economico. Lasciamo stare le vecchie imposte: ma in tutti i bilanci moderni le imposte prendono ogni giorno più aspetto *proibitivo* o *limitativo* di alcune forme ritenute dannose, e *protettivo* di altre ritenute utili. Così anche i paesi che non hanno imposte con saggi progressivi cercano di agire utilmente sulla distribuzione della ricchezza: esentano i redditi minimi, spesso fino a cifra elevata (Inghilterra); colpiscono quei generi di consumo, che ritengono meno utili alla vita popolare, e viceversa cercano di esentare altri che ritengono più vantaggiosi; ecc. La funzione delle dogane oramai è solo in minima par-

te fiscale; esse, nate per ragioni fiscali, assumono anzi un carattere prevalentemente economico *.

Vi sono molte imposte che hanno carattere quasi esclusivamente economico: e in cui lo scopo fiscale spesso è il meno importante. Forse non è nè meno il caso di accennare a quelle imposte speciali che hanno carattere e forme non ammissibili. Molti stati mettono imposte sui viaggiatori di commercio, o imposte speciali per gli stranieri. Sono queste limitazioni e restrizioni ingiuste. Ma senza parlare di esse, non si può disconoscere che vi sono in tutti gli stati moderni imposte il cui scopo è prevalentemente economico e solo sussidiariamente fiscale. Così i paesi che stabiliscono forme di protezione doganale, o per proteggere industrie esistenti, o per fare che altre ne sorgano, si valgono della imposta indiretta come di un mezzo di difesa; mentre dunque la imposta è redditizia, lo scopo non è fiscale. Così sono frequenti le imposte che colpiscono in forma generalmente più elevata che i redditi e i patrimoni privati i redditi e i patrimoui di società o congregazioni religiose, il cui sviluppo è ritenuto dannoso.

È questione di *modo* e di *misura;* ma l'idea che le classi politicamente dominanti, nello stabilire i sistemi di tassazione, cerchino di correggere la ripartizione dei redditi in proprio favore, è nella *realtà* sempre un riflesso di ciò che è avvenuto ed avverrà sempre.

Le vecchie imposte suntuarie sono scomparse. Ma non è meno vero che le imposte indirette tendono prevalentemente a colpire i consumi non necessari e i monopoli si svolgono specialmente a quei consumi il cui sviluppo non è ritenuto utile. In Francia, per esempio, molti scrittori e uomini politici illustri patrocinavano recentemente il monopolio dell'alcool

* Nel suo famoso discorso di Sheffield nel 1903 lord Balfour, primo ministro della Gran Brettagna, riconosceva la necessità di abbandonare la dottrina prevalsa per due generazioni «che non si debba ricorrere alla imposta se non per far fronte a spese pubbliche». Questa affermazione è parsa una eresia a molti economisti inglesi, che vi hanno visto l'abbandono dei principi di Peel e di Gladstone (cfr. B a s t a b l e in E. J. dicembre 1903). Il B a s t a b l e trova a dirittura questi principi dannosissimi; ma la sua dimostrazione è poco conclusiva, perchè è fatta senza tener conto della legislazione di tutta Europa.

non per accrescere il consumo di questa sostanza, nè solo perchè lo Stato ne ricavasse una entrata, ma anzi per migliorare la qualità degli alcool e nello stesso tempo per cercare di ridurne il consumo.

In Svizzera l'art. 13 della legge del 1886 sul monopolio dell'alcool destina il decimo delle somme riscosse quale prodotto del monopolio alla lotta contro l'alcoolismo e i suoi effetti.

L'imposta è un'arma troppo poderosa, perchè rimanga chiusa nel piccolo arsenale delle leggi puramente finanziarie. E benchè si possa da alcuno non ammettere teoricamente che la imposta deva avere scopi economici, protettivi, proibitivi o limitativi, non si può negare che ciò sia, e non si può non dare ai fatti l'importanza che essi hanno.

D'altra parte ogni giorno più aumenta il numero di coloro i quali credono che l'imposta non sia solo il modo di alimentare le casse della Stato, ma possa essere un fattore economico e sociale di grande importanza. Nessuno può ammettere che vi siano immunità tributarie nè che le imposte siano causa di spoliazioni. Ma non si può d'altra parte disconoscere che nella scelta delle imposte, nella loro determinazione, nel loro ordinamento prevalgono ora principi sociali assai differenti da quelli prevalsi finora; e non è, sopra tutto nei paesi più ricchi, la produttività delle imposte che le fa preferire, ma spesso l'azione che esse esercitano sulla vita sociale. Così, quando si esentano da ogni imposta i generi più indispensabili al consumo popolare, quando si esentano i minori redditi da imposte dirette, quando si dichiarano insequestrabili anche per debiti d'imposta le minori proprietà, quando con esenzioni speciali si cerca di aiutare il sorgere di alcune forme economiche, come gli istituti cooperativi; allora la prevalenza del principio sociale è evidente e negarlo sarebbe assurdo. La imposta però non mira mai a mutare l'assetto sociale odierno, che essa considera come un presupposto necessario; ma piuttosto a raggiungere nel campo finanziario la giustizia e ad attutire, quanto più è possibile, le forme più gravi di attrito.

L'imposta rimane sempre uno strumento poderoso di riforme economiche; quantunque, anche dal punto di vista del-

l'azione dello Stato, non sia nè il maggiore, nè anche il più efficace.

104. Ma quale criterio di ripartizione deve presiedere alle imposte?

Gioverà qui ricordare quanto si è detto sul principio fondamentale della finanza. Gli scrittori che insistono sui concetti di prestazioni reciproche, di equivalenza, di scambio, di assicurazione, danno all'imposta come base un principio che si collega appunto alle idee anzidette; tutti questi concetti sono in generale erronei e alcune teorie, benchè omai antiche, non meritano nemmeno il rispetto della loro età venerabile.

L'imposta emana dalla sovranità dello Stato; è un fatto essenzialmente politico e risponde alla necessità generale e permanente di provvedere a quei servizi che sono di loro natura indivisibili. A quale criterio essa però deve essere commisurata? Alla *capacità contributiva* di ciascun cittadino, dice qualche scrittore (Wagner, Schäffle, Neumann ecc.); alla *eguaglianza di sacrifizio*, dice qualche altro (J. S. Mill).

La capacità contributiva presuppone che ciascun individuo paghi in proporzione del suo reddito e delle sue ricchezze: l'imposta quindi deve essere graduata in guisa da seguire nelle sue variazioni le variazioni del reddito dei cittadini che fanno parte del consorzio politico e che concorrono ai benefizi di esso. Ma la capacità contributiva presuppone un'altra cosa: reddito eguale è ben lungi dal rappresentare eguale capacità contributiva. La capacità contributiva non è sempre nella stessa misura del reddito; poi che il carattere dei redditi è differente e vi sono non pochi beni che non possono considerarsi come redditi. Nella vita delle società moderne non è possibile, sopra tutto nei paesi più civili, non tener conto, nei sistemi d'imposte, delle condizioni individuali dei cittadini. I fattori qualitativi e subbiettivi della capacità economica, sono tali da determinare differenze enormi anche dato lo stesso reddito. Il reddito da solo non può dunque essere il criterio della capacità contributiva. È perciò evidente che un sistema d'imposte il quale richiedesse puramente e semplicemente da redditi eguali imposte eguali, determinerebbe sacrifizi assai diseguali. Onde l'applicazione

della progressività non deve logicamente considerarsi come una violazione del principio della capacità contributiva.

Stuart Mill, che sentiva l'inconsistenza delle teorie relative alla imposta, volle trovare un principio più scientifico, e formulò la teoria della *eguaglianza di sacrifizio*. Secondo Mill, ammessa la necessità di un consorzio civile e che deva provvedersi alla spesa dell'ente politico, ciascuna persona deve sopportare una imposizione nè maggiore nè minore di quella che altri sopporta: ma questa non deve essere già una eguaglianza formale. Ciascun cittadino dovrebbe fornire allo Stato quella parte del suo reddito per cui sopporterebbe un sacrifizio eguale (*principle of equal sacrifice*), a quello di altri contribuenti; in guisa che pagata la imposta i cittadini rimarrebbero nella stessa posizione economica in cui erano prima. È un criterio dunque di eguaglianza *relativa*; per cui diventa norma della imposizione il criterio che la imposta deve rappresentare per ciascuno il medesimo valore, quindi il medesimo sacrifizio *.

Non si può negare che questa idea del Mill sia assai più larga di quelle che informano le altre teorie. Ma non si può negare nè meno che essa, pure essendo conforme al carattere personale della imposta, presenti in pratica gravi difficoltà. È assai difficile infatti determinare che cosa sia l'eguaglianza di sacrifizio per chi voglia tradurre questo principio nella legislazione positiva. Nondimeno la idea del Mill, se anche non determinabile in ogni caso praticamente, rappresenta nella legislazione positiva uno stimolo efficace verso un indirizzo di giustizia: una meta piuttosto che un metodo.

Riannodandosi a Bentham, Èdgeworth crede che nelle imposte bisogna badare principalmente al principio del sacrifizio minimo di tutti (*principle of least sacrifice*). Così, egli dice, bisogna badare sopra tutto alle conseguenze che le imposte hanno sulla produzione e sulla distribuzione delle ricchezze: ma sopra tutto sulla produzione. Il massimo vantaggio della

* Le idee di J. S. Mill furono svolte e applicate in Inghilterra a proposito dell'*income tax*. Cfr. J. S. Mill: *Principles of political economy* (ediz. Eauglin), pag. 539,540. Cfr. pure Graziani: *Istituzioni di Scienza delle Finanze*, II edizione, Torino 1910, pag. 291295; Pierson: *Problemi*, ecc., pag. 441 e seg.

imposta, ovvero il minimo sacrifizio dei contribuenti, si ha in funzione di due variabili: la massima eguaglianza di distribuzione dell'imposta sui cittadini e il minimo ostacolo posto all'incremento della produzione *.

La imposta, cioè il contributo dei cittadini per servizi pubblici di utilità generale e non divisibili, è essenzialmente un fatto politico: essa è prelevata secondo le forme della distribuzione della ricchezza, secondo la quantità di ricchezze disponibile in ciascuna e in tutte le economie individuali; secondo che i bisogni collettivi sono risentiti dal gruppo politico o dalla maggioranza politica che governa e dirige l'azione dello Stato. La tendenza cui deve sopra tutto inspirarsi, in uno Stato moderno, la imposta è il minimo sacrifizio possibile dei cittadini: è il bisogno di non creare alcuno ostacolo alla produzione; è infine, per quanto è possibile, la eguaglianza di sacrifizio da parte di tutti i cittadini.

Nella realtà sono preferibili quei sistemi d'imposta, che limitano il meno possibile la produzione, e dato il fabbisogno da prelevare, ostacolino il meno possibile la formazione e lo sviluppo dei redditi medi.

105. È generalmente riconosciuto che le imposte devano avere per base due principi fondamentali: la *uniformità* e la *generalità*. Poi che non si può ammettere che in un paese bene ordinato vi sia differenza di situazioni dal punto di vista della legge, non si può ritenere nè meno che le leggi tributarie assoggettino a uno stesso onere persone di differenti condizioni, o a un diverso onere persone di una stessa condizione. L'uniformità e la generalità sono dunque la conseguenza di questo principio †. La *generalità* include l' idea che nessun individuo il quale appartenga al consorzio politico e che ne

* Edgeworth: *The pure Theory of Taxation* in E. J. Volume VII, pp. 551-556 e Vol. X, 1900, pag. 175.

† « La regola della generalità vuol dire *chi* deve pagare l'imposta; la regola della *uniformità* sembra determinare la misura nella quale ciascuno deve essere tassato. In realtà questi principi significano che alcune istituzioni del passato che sembrano oggi contrarie all'equità sono state soppresse ». Cfr. Jéze: *Cours élémentaire de Science des finances*. IV. Édition. Paris. Giard et Brière, 1910, pag. 652.

goda i benefici deve andare esente dagli oneri. Ciascuno deve quindi concorrere mediante contribuzioni, come concorre ai benefizi. Vi è senza dubbio qualche eccezione, ma le eccezioni hanno natura non soltanto diversa, ma opposta a quelle del passato. Le esenzioni di prima erano fatte non a benefizio delle classi più povere, ma delle più ricche: si esentavano la nobiltà, il clero, ecc. ecc. Ora l'imposta tende ad esentare coloro che non hanno una vera capacità contributiva.

Dice il vecchio proverbio che dove non vi è nulla il re perde i suoi diritti. E non solo il re! Il poeta latino aveva detto con molto spirito: *cantabit vacuus coram latrone viator*. Chi non ha nulla, non teme nulla: nè meno il ladrone. Ma anche chi non ha nulla, dato lo Stato moderno, paga le imposte: qualche volta, e in ciò è il male, può darsi che ne paghi anche in maggior misura. Le imposte indirette, sopra tutto quelle sui consumi necessari, colpiscono un pò tutti: sicchè non vi è alcuno che riesca a evaderla. L'imposta sul sale è pagata anche dai più poveri, anzi è pagata in misura più grande. E così tante imposte. E d'altra parte, per fenomeni di traslazione molto complessi, spesso anche le classi lavoratrici pagano imposte da cui sembra non abbiano nulla a temere. Ecco la imposta sulla circolazione dei biglietti di banca: che cosa può parere più estraneo e più indifferente alle classi lavoratrici? Eppure se il danaro costa più caro e se il prezzo dei prodotti viene ad elevarsi, è in realtà il popolo dei consumatori che paga.

Ma i paesi che hanno raggiunto un notevole grado di ricchezza (e son ben pochi e la loro ricchezza è ancora scarsa per i bisogni di uomini civili) tendono da una parte a esentare i redditi minimi dalle imposte dirette e dall'altra a esentare dalle imposte indirette i consumi di prima necessità. In questo caso può prodursi qualche volta una esenzione, se non completa, certo assai larga di una grande massa di cittadini dalla imposta. Non rappresenta tutto ciò una violazione del principio della *generalità?* In realtà la violazione è soltanto apparente. Dovunque si tende a elevare le condizioni di esistenza delle classi popolari: e ciò non è solo conseguenza di un maggiore sviluppo delle idee morali ma sopra tutto di una concezione economica più conforme alla realtà. Lavoratori mal pagati e mal nutriti

non rispondono alle esigenze della produzione moderna, che richiede operai sempre più abili. Onde elevare i consumi significa agire utilmente sulla produzione, anzi sullo stesso impiego di capitale. La esistenza delle democrazie moderne è legata allo sviluppo economico e morale delle classi popolari. Ma niente è più pericoloso che abusare di queste verità: e si tende spesso ad abusare!

È idea generalmente diffusa che basti colpire i redditi maggiori per avere grandi entrate; qualcuno ha detto perfino che in avvenire si potrà basare il bilancio su grandi imposte generali sul reddito, con esenzione non solo dei redditi minimi, ma dei redditi medi. Non vi è nulla di meno vero. Studiando la distribuzione dei redditi noi abbiamo visto che le classi così dette ricche rappresentano una minima parte del reddito sociale; e che esistono due spiccate tendenze, l'una dei redditi medi ad aumentare e l'altra dei redditi minimi ad elevarsi. Ora dunque non è possibile che le imposte, le quali non abbiano il carattere di *generalità*, siano veramente produttive; senza dubbio però, accogliere la esenzione del minimo di esistenza è opportunità di politica finanziaria e anche buona regola di giustizia sociale. Ma anche in questo caso bisogna ricordare che i bilanci odierni sono basati, nella più grande parte, sulle imposte indirette e che quindi in realtà esenzioni complete non esistono.

Ma non basta che tutti paghino le imposte: occorre che tutti sopportino un sacrifizio eguale. Occorre che ai bisogni della vita dell'insieme ciascuno contribuisca secondo la sua capacità. Vi deve dunque essere un criterio uniforme di misura. La *uniformità* delle imposte esige che ciascun cittadino paghi in misura graduale alla sua condizione economica. Quindi due individui che hanno lo stesso reddito e sieno nelle stesse condizioni si presume che devano pagare allo stesso modo. La giustizia tributaria esige non una uniformità esteriore, ma una uniformità intrinseca. Un reddito di 2 mila lire, se deriva dall'attività personale e deve provvedere a una famiglia numerosa, è addirittura in condizioni diverse, e deve essere assai meno colpito, di un reddito della stessa somma, derivante da interesse del capitale e destinato a mantenere una sola persona.

Uniformità e generalità non sono raggiunte mai però completamente. Sopra tutto l'*uniformità*, per la difficoltà pratica che la tassazione incontra nel colpire alcune forme di reddito piuttosto che altre, non sarà forse mai completamente raggiunta.

V.

Imposta unica e imposte molteplici.

Classifica dei redditi e delle imposte.

106. Uno dei punti più discussi, e non da ora, è se vi deva essere una sola imposta o se ve ne devano essere molte, sì come nei sistemi tributari odierni. I fisiocrati, i quali riattaccavano ai fenomeni fondiari tutti i fatti economici, non esitavano ad affermare che una sola grande imposta sulla terra dovesse essere la base di ogni sistema tributario *.

* Già nella stessa Francia, prima di essi, Bodin avea sostenuto che oltre ai diritti doganali non convenisse avere che una sola imposta generale sul reddito; e Vauban, nella *Dime royale*, avea espresso l'idea che non occorresse se non una grande imposta generale e alcune piccole imposte indirette: un grande astro con dei piccolissimi satelliti. E Boisguillebert avea a sua volta sostenuto che si potessero abolire quasi tutte le imposte, convertendole in *tailles foncières*. L'idea di una imposta unica è dunque assai più antica dei fisiocrati, benchè i fisiocrati sopra tutto l'abbiano volgarizzata.

I fisiocrati credevano che tutte le ricchezze derivassero dalla terra: bastava quindi colpire il reddito agricolo per colpire tutti i consumatori, cioè tutta la società. E niuno in questo caso sarebbe stato esente dalla imposta. Quesnay divideva la società in tre classi: *classe productive*, formata dai coltivatori; *classe proprietaire*, composta dai proprietarî, dal sovrano e dai *dècimateurs*; e *classe stèrile*, composta da industriali e commercianti. Voleva una imposta unica sul prodotto netto della terra e riteneva che il terzo di tale prodotto fosse sufficiente ai bisogni dello Stato. Le quattro idee fondamentali della fisiocrazia sono: 1. esistono leggi fondamentali delle società umane ed anche, sopra tutto, una legge dinamica della popolazione, per cui i salarî tendono a non sorpassare alcuni limiti; 2. esiste una legge naturale dell'interesse dei capitali, che tende a stabilirsi a un livello fisso invariabile; 3. fissi essendo i salari e gl'interessi, per effetto di leggi naturali, il valore dei prodotti è chiuso entro limiti predeterminati; 4. solo la industria agricola dà un prodotto netto, poichè, men-

Oramai niuno mette il problema in termini così semplici e anche così ingenui. Non si tratta già di trovare una forma di produzione o di reddito, colpendo la quale si riesca a colpirle tutte; ma prevale un'altra illusione, quella di riunire in una sola grande imposta personale sul reddito tutte le altre imposte e di fare dell'*impôt unique*, tante volte vagheggiata e sempre non applicata dai francesi, il fondamento unico dei bilanci moderni. Non vi è nulla che sia più assurdo, non ostante le apparenze di logica scientifica di cui danno prova i seguaci di questo sistema *. Se si trattasse, per esempio, di colpire i redditi in proporzione del 3 ed anche del 10 per 1000, senza dubbio una imposta diretta unica sarebbe possibile. Supponendo, per esempio, un paese ideale, che non è mai esistito, nè esisterà mai, un paese straordinariamente ricco con spese pubbliche assai ristrette, potrebbe bene esservi una sola imposta. In un paese il cui reddito fosse di 50 miliardi e le spese pubbliche

tre le altre industrie non aumentano le ricchezze materiali, la industria agricola soltanto le aumenta. Dalla terra deriva direttamente o indirettamente ogni ricchezza. Quest'ultima premessa determinava un gran numero di idee economiche e finanziarie. Sopra tutto la idea che, colpendo la terra con l'imposta, si potesse fare a meno di ogni altra imposizione. Donde il programma di una grande imposta fondiaria.

È celebre la favola di Voltaire: l'*homme aux quarante écus*. Nessuna ironia più atroce: niente di più crudele contro i fisiocrati. Voltaire suppone che le idee dei fisiocrati e sopra tutto di Mercier de la Rivière, siano state applicate e che vi sia una imposta unica sulla terra. L'uomo che ha 40 scudi di reddito dalla terra racconta le sue sventure a uno scienziato: e il semplice racconto basta a dimostrare la vanità della costruzione finanziaria dei fisiocrati.

La favola dell'*homme aux quarante ècus* di Voltaire è ancora quanto si è scritto di meglio non solo contro i fisiocrati, ma anche, in gran parte, contro la illusione di una imposta unica. Per intenderla bisogna ricordare che Mercier de la Rivière, uno dei fisiocrati più celebri, avea scritto che in uno stato bene ordinato 40 scudi di reddito doveano bastare all'esistenza di ciascun cittadino, secondo la dottrina fisiocratica.

* Cfr. in vario senso oltre le opere citate: L. Stein: *Lehrbuch der Finanzaeissenschaft*, vol. I; Seligmann: *The single tax* negli *Essays*; Roscher: *op. cit.* Mathieu Bodet: *La rèforme des impots et les projets de taxe unique* nella *Revue des deux mondes* del 1 giugno 1880; Pierson: *loc. cit.*, L. Say: *Impôt unique sur le capital* nel *Dictionnaire des finances*, ecc.

di mezzo miliardo, stesse cioè in rapporto del 10 per 1000 la contribuzione al reddito, una imposta unica non troverebbe difficoltà. Sarebbe anzi la sola logica. Ma questo paese fantastico non è mai esistito; lo Stato prende ai cittadini anche nei paesi a minore tassazione sino al 10 per cento; in altri circa il 20 per cento. Come si può supporre che vi sia una imposta unica?

Le forme di produzione sono così molteplici, l'attività industriale è sì varia, il movimento della ricchezza è così proteiforme, che nessuna imposta generale e unica avrebbe mai i due requisiti essenziali di ogni sistema tributario: la uniformità e la generalità. Come si potrebbero portare a una comune misura redditi così differenti e colpire tutti i redditi con una sola imposta? La Gran Brettagna, prima della guerra del 1914, non ricavava dalla *income tax* in periodi normali più di 16 o 17 milioni di sterline: gli altri stati hanno per la imposta sul reddito aliquote molto elevate con risultati scarsi. La produttività delle imposte generali dirette è un pò dovunque assai limitata. La difficoltà più grande nell'applicare imposte generali o a dirittura uniche sta nel trovare una base razionale per quanto riguarda la misura della imposta. O l'imposta generale si basa sul reddito, e le manca ogni fondamento giusto; o si basa sul capitale, e l'arbitrio è anche più grande. In realtà noi riesciamo a calcolare con difficoltà il reddito di ciascun paese: e anche i nostri calcoli sono basati su induzioni più o meno approssimative. Ora mettere una imposta generale del 10%, per esempio, partendo dalla predeterminazione di un reddito, può menare facilmente in alcuni casi a oneri del 20 per cento.

Ripetiamo che se si trattasse di imposte dell'1 per 100 non vi sarebbero vere difficoltà; ma si tratta di prender spesso ai contribuenti il 10, il 15, qualche volta il 20 %; e dato lo sviluppo dei pubblici servizi non è possibile sperare di aver bisogno di molto meno. Ora imposte sì gravi in tutti gli stati si pagano e si possono pagare solo perchè sono nella più parte invisibili, si compenetrano nei prezzi, si identificano nei prodotti. Che cosa sarebbe se si dovesse pagare apertamente anche la metà di ciò che si paga adesso? Supponiamo una imposta generale del 10 %: una famiglia con 2000 lire di reddito dovrebbe pa-

garne 200 di imposta. Date le abitudini della vita moderna la poca parsimonia, i bisogni crescenti, quante famiglie con 200 lire di reddito potrebbero pagarne 200 di imposta, a rate fisse? Sarebbe, anche in una nazione ricca e parsimoniosa, solo una piccola minoranza puntuale; gli altri non sarebbero e non potrebbero. Oramai in tutti i paesi in cui vi sono o si vogliono introdurre imposte generali sul reddito, non si tratta già di applicare una imposta *unica*, ma solamente di avere un correttivo contro alcune delle più stridenti ingiustizie dei sistemi tributari odierni.

A base di tutti i sistema finanziari odierni sono le imposte indirette, le imposte sui consumi: ciò non solo è necessario, date le forme di ripartizione del reddito, ma rende possibile le entrate elevate di cui abbisognano i bilanci odierni. Invero le imposte indirette sono state causa di abusi frequenti (e si deve cercare in ogni guisa che non ostacolino la produzione e gli scambi) ma sono le sole veramente produttive. Ora le imposte indirette, rimanendo la base dei bilanci, hanno bisogno di essere completate: e sono completate dalle imposte dirette reali e sopra tutto dalle imposte personali. Queste ultime in molti stati hanno funzione di imposte complementari e servono più che altro a colpire i redditi che senza di esse sfuggirebbero alla imposizione.

Al di fuori della concezione oramai arcaica dei fisiocrati come può essere concepita una imposta unica? Una unica imposta sul consumo è praticamente assurda: non si tratta dunque che di scegliere il capitale o il reddito come fonte esclusiva di contribuzione; ora imposta unica sul reddito, imposta unica sul capitale sono del pari viziose e al di fuori della realtà.

Se le imposte seguono la produzione e la distribuzione della ricchezza si può dire che, date le forme attuali e quelle che si delineano ogni giorno, tutti i tentativi di portare i sistemi finanziari verso la unicità devono fatalmente infrangersi contro la realtà. L'imposta deve tendere alla semplicità: ma ciò non dice che deve tendere alla unicità *.

* Cossa: *Primi elementi di Scienza delle Finanze*, X Edizione; Milano 1909, a pag. 100 dice però non senza ragione: « ... il sistema della *imposta unica*, benchè d'impossibile effettuazione, nelle condizioni della ci-

La semplicità democratica delle nostre società rende sempre più difficile lo sviluppo delle imposte dirette. E queste ultime, quando si adottino aliquote non molto elevate e si accettino minimi di esenzione non estremamente bassi, sono poco produttive se non vogliono diventare odiose e spoliatrici.

Le tendenze che nei sistemi tributari si delineano, e che sono destinate senza dubbio a prevalere, sono assai spiccate e assai generali per costituire un fenomeno transitorio: le imposte indirette rimangono la base di tutte le entrate pubbliche, per la loro grande produttività: la loro asprezza diminuisce ogni giorno dove, raggiunto un grado relativo di sviluppo, si esentano da imposta i consumi di prima necessità; esistono accanto ad esse le imposte reali e di cui la funzione è semplice ed evidente; e vicino alle imposte reali si sviluppano alcune imposte di complemento, imposte sul patrimonio, imposte generali sul reddito, imposte di successione, ecc.

Ma è fuori di ogni dubbio che, date le somme enormi che sono necessarie alle spese degli stati moderni, non vi è nemmeno la possibilità di parlare di unicità d'imposta. I progetti tante volte discussi sono così lontani da ogni possibilità pratica, che non varrebbe quasi la pena di accennarvi.

107. Non esiste dunque, non esisterà forse mai (se in questa materia è lecito prevedere) una imposta unica. Bisogna quindi attingere a fonti differenti e quanto più è possibile col minimo sacrifizio di tutti e senza danno della produzione.

Nella nostra società non vi sono più differenze fra le classi sociali, nel senso che non è impedito ad alcuno, almeno legalmente, di uscire da una classe per entrare in un'altra. Molti infatti si elevano; molti operai diventano intraprenditori,

viltà attuale, non è per altro privo di valore, tanto *teorico* quanto *pratico*. Esso infatti costituisce un *ideale* che non si potrà forse mai raggiungere, ma che non si deve per questo dimenticare, e ciò, perchè l'*utopista*, il quale ritiene senz'altro *applicabili* i suoi ideali, non è meno riprovevole dell'*empirico*, che non ne riconosce alcuno ». Noi crediamo che l'imposta unica non possa essere nè meno un ideale verosimile; ma che si possa tendere verso *grandi imposte dirette* sul reddito o sul patrimonio riunendo molte delle attuali, le imposte indirette però sono e rimarranno durevolmente la base dei bilanci.

molti intraprenditori decadono. Il figlio del contadino diventa qualche volta il reggitore dello Stato. Tutto ciò non si può negare da alcuno. Ma è anche evidente che la maggior parte degli uomini, anche nella nostra società, rimane nella classe in cui è nata.

La divisione fra le classi sociali non è ora basata, almeno negli stati progrediti, sul criterio della nascita, e nè meno è riconosciuta da alcuna legge: si basa esclusivamente sul reddito. Ora in tutta la nostra società vi è ancora una larga classe di *produttori autonomi*: cioè di persone che fanno valere da sè stessi la terra o i capitali che possiedono: così un piccolo agricoltore, un bottegaio, un artigiano che lavori per suo conto, sono produttori autonomi. Vi sono persone che possiedono troppi capitali o troppi agenti naturali per farli valere direttamente e allora impiegano il lavoro di altri uomini; sono gli industriali, o *intraprenditori*, e il benefizio che esso ricavano comprende non solo l'interesse del loro capitale, ma anche una remunerazione della loro attività personale e del rischio che essi corrono: percepiscono dunque un *profitto*. Vi sono d'altra parte persone che non possiedono o possiedono troppo poco e che vendono la loro forza di lavoro dietro un compenso che si chiama *salario*: è la grande maggioranza che si trova in queste condizioni. Vi sono coloro che non partecipano in alcuna guisa alla produzione, ma che possiedono o terre, o case, o capitali e li danno in uso; vivono dunque delle entrate periodiche che assicurano loro i fitti, gl'interessi, i dividendi: è una classe che vive dello *interesse* del capitale. Infine è assai grande nella società il numero di coloro che non fanno niente, che per colpa propria o senza colpa propria, per crisi industriali, o per sventura, sono caduti in povertà e vivono sulla pubblica *assistenza* o beneficenza.

Naturalmente queste divisioni non hanno niente di assoluto: accade spesso che una persona partecipi a varie forme di reddito e non viva nè meno prevalentemente di una: spesso anche che partecipi a due o tre forme di reddito. Non mancano, nei paesi ricchi, operai che, pur ricevendo salario, possiedono la loro casa di abitazione e ricavano interesse da titoli o rendite.

Resta ancora un grandissimo numero di persone, la parte

prevalente in alcune nazioni, composta di esercenti professioni liberali e di impiegati, che è assai difficile classificare: i primi sarebbero in realtà dei produttori autonomi, i secondi sono degli stipendiati, che non differiscono notevolmente da coloro che danno per salario la loro attività. Ma si tratta di classi che hanno una fisonomia particolare.

La distinzione un pò arbitraria tra borghesia e proletariato risponde a un altro criterio ; ma si tratta di una distinzione che non ha una grande precisione, mancando una differenza netta fra le due forme considerate ed essendo assai grande il numero delle persone che non si può assegnare nè all'una classe, nè all'altra.

Ora i redditi essendo vari, non solo per la loro fonte di origine, ma per la loro durata, un identico saggio di imposta non solo sarebbe ingiusto, ma imporrebbe sacrifici disuguali : è perciò che i seguaci della proporzionalità dell' imposta solo in apparenza seguono un criterio di giustizia.

Dal punto di vista della loro natura i redditi possono dividersi molto semplicemente tra : *redditi fondati*, cioè che hanno a base un patrimonio, come i redditi derivanti da terre, case, titoli industriali, ecc. *redditi non fondati*, che derivano dall'attività personale e non hanno alcuna base patrimoniale, come il reddito di un professionista, di un operaio, ecc. *.

I redditi della prima categoria hanno natura interamente diversa dagli altri : non solo dal punto di vista della loro durata, ma anche della sicurezza,. E anche in generale molti fra di essi come quelli derivanti dall'interesse del capitale, non solo presentano un rischio assai più tenue dei redditi personali, ma non derivano punto dall' attività individuale di chi li percepisce. Molti uomini infatti che possiedono case, terre, capitale non si danno altra pena fuori di quella di esigere i loro redditi: alcuni, e non sono i più ammirabili, non fanno che tagliare cuponi di rendita. Chi vive del lavoro personale, o reddito non fondato, deve provvedere non solo al presente, ma alla vecchiaia : deve

* Sulla questione discussa si vedano Mill : *op. cit.* pag. 544 e seg. ; Ricca Salerno : *Dell'imposta sul reddito* nell'*Annuario* di Ferraris, Milano, 1881, pag. 385 ; Pierson : *op. cit.*

prevedere un accidente o una sventura che isteriliscano in lui le fonti stesse del reddito. Chi può più deve più. Ora chi ricava dalle sue terre o dai suoi valori 10 mila lire di reddito ne dispone interamente senza restrizione: chi ricava 10 mila lire dal suo lavoro dispone solo di una parte del reddito, se vuol prevedere i casi di infortunio e di vecchiaia.

Anche fra i redditi fondati vi sono distinzioni di non dubbia importanza, sopra tutto in quanto riguarda la loro durata. Una buona terra che renda sicuramente 10 mila lire sotto alcuni aspetti è preferibile a dei titoli di Stato che rendano altrettanto; prima di tutto presenta una sicurezza più grande e poi non dipende da alcun arbitrio, non deve temere nè riduzioni nè conversioni.

Bisogna dunque che l'imposta tenga conto di queste differenze di fatto; che i redditi siano colpiti: secondo la loro durata, secondo la loro sicurezza, secondo la maggiore o minore partecipazione personale di coloro che li percepiscono alla loro formazione; e non a un saggio uniforme. Abbiamo già detto che saggi uniformi per redditi differenti vogliono dire sacrifizi diseguali e non possono essere ammessi in nessuna guisa.

Stuart Mill, sostenendo anch'egli il principio della diversificazione dei redditi, voleva che il risparmio fosse esentato dalla imposta. Ora in tesi generali la idea di Mill non può essere accolta. Quando si tratti di vero risparmio delle classi lavoratrici, la esenzione ne è giustificata: ma il risparmio delle classi ricche è un fatto automatico, che si produce sotto la forma di accumulazione, e, che nella più gran parte dei casi, non deriva da alcun merito speciale.

I redditi dunque sono di natura assai differente e vanno diversamente considerati dalla imposta: è naturale che paghino più i redditi perpetui dei temporanei, più i certi che gl'incerti, più i redditi fondati dei non fondati. Solo imponendo sacrifizi in apparenza diseguali si può ottenere, almeno approssimativamente, una eguaglianza di sacrifizi almeno relativa.

Se i redditi sono differenti e di varia natura, anche le imposte che li colpiscono sono quindi differenti. I sistema d'imposte, comunque considerati, non rappresentano ideali di giustizia astratta; ma seguono da vicino le forme di produzione e

distribuzione della ricchezza. Onde la volontà del legislatore è quasi sempre assai meno libera di ciò che il pubblico non sia disposto a credere.

Vi sono in materia di imposte alcune distinzioni che sono per sè stesse evidenti. Così, per esempio, in ordine alla forma di pagamento noi distinguiamo tra *imposte in natura e imposte in moneta:* in ordine alla permanenza o alla transitorietà, tra *imposte ordinarie e imposte straordinarie:* in ordine al carattere economico di ciascuna imposta, tra *imposte reali e imposte personali,* ecc. Nelle organizzazioni primitive, il contributo era quasi sempre pagato in natura: ora è pagato in moneta. Si può anzi dire che ora sia ben raro il contributo sotto la forma di imposte in natura. Imposte *ordinarie* sono quelle che si ripetono costantemente in ciascun esercizio finanziario e che hanno carattere di permanenza. Imposte *straordinarie* quelle che rispondono a bisogni eventuali della finanza e si percepiscono una volta tanto o solo temporaneamente, come imposte di guerra ecc.

Ma se si consideri la natura delle imposte e si voglia in base ad esse avere una classifica conveniente, si può raggrupparle nel seguente modo :

- IMPOSTE
  - Indirette
    - sul consumo
      - sui consumi necessari
      - sui consumi non necessari
    - sulle trasmissioni e sugli scambi
      - di tutto il patrimo
      - di una parte di ess
  - Dirette
    - reali
    - personali
      - personali sul reddito
      - personali sul patrimonio

Sarà bene chiarire la varia natura di queste imposte.

Le *imposte dirette colpiscono la persona, il reddito o il capitale :* e sono d'ordinario percepite mediante ruoli nominativi. Carattere delle *imposte dirette,* nota giustamente de Foville, è quello di *colpire nel contribuente alcuni elementi che hanno carattere costante, durevole o almeno continuo,* come l'esistenza,

il possesso o la professione. Le *imposte indirette* colpiscono un atto, un fatto o uno scambio, e si esigono d'ordinario mediante tariffe. Carattere delle *imposte indirette* è quello di *colpire non già qualità o possessi, ma circostanze, fatti particolari o atti permanenti*. In sostanza, mentre lo Stato e gli enti locali con le imposte dirette argomentano la capacità contributiva dei cittadini da manifestazioni immediate (possesso, reddito) con le imposte indirette la argomentano dalle manifestazioni stesse di tale capacità (consumo, scambio ecc.). Mentre le imposte dirette colpiscono dunque direttamente ciò che è la fonte della imposta, le imposte indirette colpiscono sopra tutto un rapporto, una relazione di scambio.

L'imposta fondiaria sui terreni è una imposta diretta : essa colpisce direttamente il reddito fondiario dei proprietari delle terre. Così l'imposta sui fabbricati, che colpisce il reddito edilizio; così altre. Viceversa, un dazio doganale sull' introduzione del petrolio è una imposta indiretta : esso colpisce infatti l'atto della introduzione, indipendentemente dalla persona o dal reddito. È del pari una imposta indiretta la vendita in regime di monopolio del sale o del tabacco, come in Italia ; il lotto, ecc. Le imposte indirette sono la base dei bilanci moderni, il fondamento stesso della pubblica finanza : la loro enorme produttività può solo rendere possibili le grandi spese pubbliche. E ciò si spiega quando si guardi alla ripartizione del reddito. Se in Prussia 95.81 per cento di tutta la popolazione ha redditi inferiori a 3 mila marchi, 66.85 per cento ha redditi inferiori a 900 marchi o è in posizione non stabile. Solo le imposte indirette possono costituire la base delle entrate *.

Le imposte indirette possono colpire il consumo o la circolazione della ricchezza : cioè le trasmissioni totali o parziali del patrimonio a titolo oneroso e a titolo gratuito.

Le *imposte reali*, come la fondiaria sui terreni, colpiscono le industri o i beni, tenendo conto della persona solo in quanto costituisce soggetto di contribuzione: le *imposte personali* si riferiscono direttamente alla persona o non tenendo o pure te-

* J. B. Say : *Traitè*, tom. III, cap. IX scriveva : « L'impôt est un fardeau; un des moyens pour qu'il pèse le moins possible sur chacun, c'est qu'il porte sur tous ».

nendo conto della ricchezza che possiede. Però le imposte personali, non in proporzione con il reddito (come i vecchi *testatici*) sono quasi abbandonate in tutti i paesi: o almeno tendono ad avere una importanza scarsissima nei paesi moderni. In altri termini, la imposta reale differisce dalla personale in quanto ha sempre per oggetto una sorgente determinata di reddito: segue il reddito come se vi fosse aderente senza tener conto delle condizioni in cui si trova la persona che lo percepisce. Così una imposta reale sulla terra non tiene conto delle condizioni del proprietario: se egli ha debiti, se egli ha famiglia numerosa o breve, ecc. La imposta personale tende a far contribuire i cittadini tenendo conto di tutti i rapporti che si stabiliscono tra la persona e gli altri individui in riguardo al patrimonio. Le imposte reali, per loro natura, colpiscono sempre separatamente particolari forme di reddito: la terra, le case, i valori mobiliari. Le imposte personali, negli stati moderni, tendono a riunire insieme gli elementi patrimoniali e a considerare il patrimonio nel suo complesso: solo in tal guisa essendo possibile avere un criterio del reddito in rapporto alle condizioni della persona.

109. È una questione lungamente discussa quella di sapere se le imposte devano colpire il capitale o il reddito. Ma d'ordinario la questione è messa male. Occorre, anzi tutto, non confondere, come assai spesso avviene, fra *imposte prelevate sul capitale* e imposte misurate sul capitale. Nel maggior numero dei casi: tener presente il capitale o il reddito significa tener presente solo l'uno o l'altro come misura d'imposizione. La imposta sul capitale è proporzionale al valore del capitale posseduto da ciascun contribuente; mentre l'imposta sul reddito è proporzionale al reddito che ciascuno ricava. Per quanto l'una forma e l'altra giungono a risultati diversi poichè vi sono capitali che non producono redditi pecuniari e redditi differenti per capitali eguali *, pure nondimeno siamo di fronte

* Non pochi, economisti hanno manifestato una vivace antipatia per le imposte dirette basate sul reddito. Stuart Mill, che propendeva per la imposta sul capitale, riteneva che l'imposta sul reddito è sempre ineguale nelle sua applicazione, in questo senso: che grava di un peso più forte

sempre ad uno piuttosto che all'altro elemento scelto come criterio di imposizione. Una vera imposta sul capitale dovrebbe assumere come fonte continuativa e reale dell' imposta il capitale (cioè gli elementi produttivi del patrimonio), ora una imposta generale ed esclusiva sul capitale, che sostituisca le imposte sul reddito e le imposte dirette tutte, è ancor da tentare. Abbiamo in vari Stati imposte che assumono il capitale come misura della imposizione, in nessuno ancora una vera imposta generale ed eclusiva sul capitale. Imposte sul patrimonio, sempre preso come misura della imposizione e non come fonte della medesima, erano principalmente negli Stati Germanici (imposte sulla fortuna: *Vermögensteuer*): in Prussia (14 luglio 1893); nel Braunschweig (1899); in Assia (legge 12 aprile 1899); nella Sassonia, regno (leggi 1902-1906); nella Sassonia-Gotha (legge 17 marzo 1902); nel Granducato di Oldenburg (legge 13 maggio 1906); nel Baden (1 gennaio 1908); ma erano dovunque imposte o complementari sul reddito introdotte allo scopo di integrare la diversificazione dei saggi delle imposte, come in Prussia; oppure imposte che colpiscono il patrimonio nominalmente, come nel Baden, e di fatto si rivolgono al prodotto. Anche in Isvizzera vi sono delle imposte di simil genere,

sul contribuente più coscienzioso. E Leon Say andava anche più in là. Egli affermava d'accordo con Léon Faucher che l'imposta sul reddito si applichi meglio alla infanzia della società, quando con il sistema delle decime l'imposta è pagata in natura, che non alle società civili. La trasformazione delle imposte molteplici sui redditi, imposta reale, imposta sul reddito, imposta personale, costituiva, secondo Say, non già un progresso, ma un regresso. Queste osservazioni non hanno un grande valore e le tendenze della legislazione degli stati moderni giungono a dare loro torto. L'osservazione di Mill, per esempio, è basata sopra un ostacolo niente affatto solido e sopra tutto esterno: cioè sulla possibilità di una frode più larga da parte dei contribuenti meno onesti. E un sottile economista avea del resto ben ragione di ritenere che quali che siano gli errori inevitabili nel calcolare l'imposta sui redditi, sono sempre minori di quelli che vi sarebbero calcolando l'imposta sui capitali. Cfr. Smith: *op. cit.*, lib. V; Ricardo: *Principles*, cap. VIII; J. Garnier: *Traitè des finances*, 3. ediz. Paris, 1872, cap. VI e IX; L. L. Faucher nella *Revue des deux mondes*, 1 ottobre 1849; Esquiron de Pariè u: *Histoire des impôts gènèraux sur la proprietè et le revenu*, Paris, 1859; J. S. Mill: *Principles*, lib. III, § 5; De Werenville: *op. cit.* pag. 93 e seg.; Charton: *op. cit.* pag. 152; ecc. ecc.

che pendono il capitale a misura della imposizione, ma che non cadono sul capitale, e che del resto sono accoppiate a imposte sul reddito come nei Cantoni del Ticino e di Friburgo, che hanno imposte proporzionali sul patrimonio e sul reddito, e come nei cantoni di Basilea (Stadt und Land) e Zurigo, che hanno imposte progressive sul reddito e sul patrimonio: anche colà dunque queste contribuzioni sono regolate più che altro apparentemente sul patrimonio e riguardano il reddito, e colà si nota una tendenza sempre più ferma alla trasformazione delle imposte sul capitale in imposte sul reddito. Una imposta sul patrimonio vi è negli Stati Uniti di America e la hanno quasi tutti gli Stati della Confederazione: la *general property tax*; contro i cui difetti non poco si grida e che finisce per cadere sulla proprietà fondiaria, si può dir per intero (nello Stato di New-York per il 90.01% del totale) non riuscendo a colpire che in proporzioni irrisorie le proprietà personali. Come si vede le imposte cui si è accennato e quella sul capitale che vi è in Olanda, sono in realtà, non ostante il nome che ad esse si dà, imposte misurate sulla fortuna e non prelevate sul capitale. L'imposta è prelevata sempre sul reddito del contribuente.

Esempi di vere imposte sul capitale abbiamo nei tributi sui plus-valori fondiari; sulle successioni e in trasferimenti a titolo oneroso; sulle vincite al lotto: se non sempre, quando per l'eccessività del loro saggio, operano una vera riduzione del patrimonio dell'erede, del debitore ecc.

La maggior parte degli scrittori di finanza è contraria alle imposte sul capitale, intese nel senso vero, in quanto esse tenderebbero, colpendo il patrimonio nei suoi elementi sostanziali (capitali fissi e circolanti), ad arrestare la produzione. Adolfo Wagner però distingue il capitale nazionale dal privato e sostiene che questo possa essere soggetto ad imposta. Gaston Jéze ritiene che i dannosi effetti della imposta sul capitale si avvertirebbero solo quando il tributo colpisse il capitale nazionale; onde non crede siano da escludere le imposte sul capitale individuale, in quanto non ogni prelevamento sul capitale individuale si risolve in una riduzione di capitale nazionale, che è qualche volta anzi accresciuto, come quando si gravi sul capitale privato per costruire una ferrovia, un porto, una strada,

un canale; o quando si attinga al capitale degli uni per costituire capitali a favore di altri (opere di assistenza sociale, costituzione di rendite vitalizie, di pensioni operaie etc.). Qualche volta poi una imposta sul capitale serve a correggere le ineguaglianze tributarie, come nel caso della imposta sulle successioni. Imposte permanenti sul capitale nazionale non sono ammissibili, secondo Wagner e Jéze; si può però giustificarle nei casi assolutamente eccezionali, come in caso di guerra*, il che del resto è ammesso anche dagli scrittori che non ammettono la possibilità di colpire i capitali individuali. Allo stato attuale della legislazione tributaria, quando si parla d'imposta sul capitale si confonde «la fonte della imposta colla base imponibile, ossia con l'oggetto che serve a misurarla». Il capitale è assunto come misura non come fonte.

Il reddito di una nazione è, inoltre, costituito, nella maggior parte, da capitali personali, da ciò che si chiama comunemente (se pure la locuzione non è tecnicamente rigorosa) il capitale umano: i redditi derivati da capitali fondiari o mobiliari non rappresentano che la minima parte. Nella nostra società i redditi professionali hanno una importanza crescente; e in generale tutti i redditi derivanti dal lavoro e dall' attività individuale hanno una parte sempre più grande nel reddito complessivo di ciascuna nazione. D'altronde, data la complessività della vita moderna e delle relazioni economiche e finanziarie, tranne nei casi di successioni o di vendite, è difficile distinguere e valutare i capitali esistenti.

Quasi dovunque la legislazione dei paesi moderni tende ora a prendere come materia d'imposizione, non il capitale ma il reddito: sono ragioni di giustizia, ragioni di convenienza pratica e di opportunità finanziaria, che maggiormente consigliano di considerare il reddito, come la base dell' imposizione.

Solo avere come base delle imposte dirette il reddito permette forme di tassazione diverse per le molteplici forme del reddito; mentre, a un'imposta sul capitale non pochi redditi si sottrarrebbero. Secondo la natura del reddito, più o meno duratura,

* Jéze: *Cours éléméntaire de Science des Finances* — Paris, 1910, pp. 678-679.

più o meno precaria, l'imposta può essere applicata con saggi differenti. Le imposte dirette, che abbiano per base il capitale, non solo non possono colpire dunque le forme svariate di redditi infondati che acquistano nella società nostra importanza sempre maggiore, ma si dirigono in generale verso i capitali fissi. D'altronde, se il reddito è difficile a valutare, assai più difficile a valutare è il capitale: anzi accade spesso che il capitale può essere valutato solo dal reddito. Così è assai più facile valutare il reddito dei possessori di titoli mobiliari, azioni, obbligazioni, ecc. che non sia valutare il loro capitale. In ogni modo, si tratta di discutere se il capitale o il reddito devano essere la fonte delle *imposte dirette* e non più; poichè non sembra possibile nè una imposta unica sul reddito, nè una imposta unica sul capitale.

Quando coesistono imposte sul reddito e imposte sul capitale, l'imposta sul reddito ha saggi uniformi per le diverse forme di reddito; e l'imposta sul capitale può intervenire, come in Prussia, per operare una discriminazione fra redditi fondati e redditi infondati o temporanei. Ammessa una imposta generale sul reddito, può esservi infatti, utilmente, a fianco ad essa, una imposta sul capitale; il reddito non è sempre proporzionale al valore dei fondi ed è questo valore che l'imposta sul capitale può avere di mira. Inoltre, siccome i redditi sono di diversa natura, temporanei o permanenti, fondati e non fondati, se l'imposta sul reddito non opera discriminazione e colpisce tutti i redditi allo stesso modo, una imposta speciale sul capitale può operare in fatto la discriminazione. A ciò tendeva, si è detto, la imposta complementare sul patrimonio stabilita in Prussia con legge 14 luglio 1893.

Ammessa la convenienza di colpire il reddito e non il capitale, si chiede se debba essere colpito il reddito *netto* o il *lordo*. Generalmente si ritiene che si dovrebbe colpire il reddito netto dei privati «ossia quella parte di ricchezza che può essere consumata senza intaccare il capitale da cui deriva»; ma siffatta discriminazione del reddito è assai difficile, ed è addirittura impossibile nelle imposte sul consumo, che colpiscono il reddito lordo; onde è che le legislazioni positive colpiscono di ordinario il reddito lordo.

110. Tutti i cittadini devono essere colpiti dalla imposta; è una conseguenza del principio della generalità. Persone fisiche o persone morali, niuno deve essere eccettuato; e l'ideale di un buon sistema tributario è di fare che ognuno paghi in proporzione del suo reddito, bene inteso che bisogna tener conto della diversa natura dei redditi.

Le imposte reali mal si prestano a considerare la situazione delle singole persone: se si paghino imposte su terre, case, titoli mobiliari, si paga indipendentemente da ogni criterio sulla situazione della persona colpita. Le imposte personali sono da questo punto di vista più pratiche e più giuste.

Sono soggetti alla imposta tutti i cittadini di uno Stato e anche gli stranieri che in esso risiedono. Vi sono però alcune eccezioni generalmente ammesse. Prima di tutto vi è il capo dello Stato, la cui lista civile o il cui assegno è dovunque esente da imposta; e che nella più gran parte degli stati è esente anche per i suoi beni privati. Sono del pari, quasi dovunque, esenti dalle imposte dirette personali sulla base di concessioni reciproche, i rappresentanti di stati esteri.

Nel diritto tributario internazionale vigente, nella più gran parte degli stati di Europa, gli stranieri, che in uno Stato dimorano abitualmente a scopo di guadagno, sono considerati allo stesso modo dei cittadini. Gli stranieri che non dimorano in un paese, ma che vi fanno dei guadagni, (come per esempio, chi, senza abitarvi possieda in paese estero case o terre) pagano per quei redditi che in realtà percepiscono. Infine gli stranieri che solo occasionalmente, o per breve tempo, o in ogni modo senza scopo di guadagno, si trovano in uno Stato, vengono esentati sempre dalle imposte dirette e sono in generale colpiti sòlo (perchè non è possibile esentarli) dalle imposte indirette sul consumo.

Ciò che occorre evitare, mediante sviluppo degli accordi internazionali, è che una stessa ricchezza sia colpita due volte: che vi sia doppia imposizione, così del paese dove si trovano i beni, come del proprio. Caso non infrequente quest'ultimo sopra tutto nei paesi che hanno imposte sul reddito insieme a imposte dirette reali.

Sono in generale esclusi dalle imposte personali le istituzioni

pubbliche, gli enti di diritto amministrativo, la cui funzione sotto tanti aspetti è integrale di quella dello Stato. Altre eccezioni in generale non sono ammissibili, a meno che non si basino sul criterio di esentare i redditi minimi, sopra tutto quando servono a famiglie molto numerose*. Le imposte personali soltanto possono permettere la formazione di un sistema tributario il quale insieme alla diversificazione dei redditi tenga veramente conto della situazione delle persone colpite dalla imposta e si avvicini, per quanto è possibile, in questa materia, a principi di giustizia.

VI.

Le imposte dirette e le imposte indirette nei bilanci moderni.

111. Mentre le tasse si applicano a servizi pubblici di cui è valutabile il consumo diretto individuale; le imposte dirette e indirette si applicano dunque per provvedere a servizi pubblici di utilità generale e il cui consumo non sia individualmente valutabile. Le imposte dirette però prendono il capitale o il reddito come fonte di contribuzione; le imposte indirette colpiscono il consumo individuale, come quantità indiziaria, equipollente del reddito. Imposte dirette e imposte indirette esistono in quasi tutti i bilanci. Ma gli scrittori le considerano, sopra tutto le hanno considerate, assai diversamente. Le imposte indirette sono state in passato la base dei bilanci: † poi

* Cfr. su questo argomento: Roncali: *Le imposte personali sul reddito nelle moderne riforme tributarie*, Genova 1872; Seligman: *The taxation of corporations*, New York, 1890; E. Cossa: *op. cit.* cap. V; ecc.

† Montesquieu: *Esprit des lois*, lib. XIII, dice a dirittura: « Les droits sur les marchandises sont ceux que les pueples sentent le moins, parce qu'on ne leur fait une demande formelle. Ils peuvent être si sagement ménagés que le pueple ignorera presque qu'ils les paye. Un contemporaneo di Sully diceva: «Entre les piqûres venimeuses, on tient que celle de l'aspic est la plus douce, parce qu'elle tue insensiblement, endormant, ceux qui en sont atteints, et les faisant passer d'un sommeil à l'autre; et entre les impôts, celui-ci est le plus tolèrable (l'impôt indirect), parce qu'on le paye sans le payer achetant suelement la marchandise un

per l'abuso che se ne è fatto, sopra tutto per i generi di prima necessità, hanno trovato vivace avversione negli economisti. Ora si va nell'eccesso opposto: non vi è alcun scrittore autorevole il quale dubiti che le grandi entrate possano ricavarsi altrimenti che da esse; e forse si tende a essere molto indulgenti nel giudicarle. In realtà i bilanci moderni si basano in generale sulle imposte indirette: e se questo fatto si produce generalmente, vuol dire che risponde a un bisogno della produzione e degli scambi.

In generale si può ritenere che i sistemi tributari, quale che sia la loro formazione storica, sono basati su questo duplice criterio: le imposte dirette seguono le varie forme del reddito; le imposte indirette seguono in generale il consumo e le sue variazioni. La finanza pubblica, in altri termini, è regolata nelle sue linee generali, dai rapporti economici di ciascuna nazione.

Le statistiche del consumo hanno sempre qualche cosa di arbitrario ed è assai difficile pretendere da esse una grande precisione: pure le loro approssimazioni hanno qualche vantaggio.

In generale si può dire che vi sono alcuni paesi come l'Inghilterra sopra tutto, in cui i consumi non necessari hanno avuto uno sviluppo grande e crescente: altri dove i consumi popolari sono d'ordinario limitati ai generi più indispensabili e meno costosi. Negli uni e negli altri le imposte indirette rimangano la base del bilancio: ma, mentre i primi possono colpire i consumi voluttuari senza danno; i secondi devono sopra tutto colpire i consumi necessari.

Si parla spesso della finanza democratica inglese in contrap-

pue plus cher, ce qui se fait souvent sans établir le sold pour livre... C'est la plus juste et la plus raisonnable subvention que l'on puisse inventer, parce que toutes les personnes y contribuent... chacun selon qu'il a le moyen d'avoir des marchandises et autant l'ecclésiastique et le noble que le roturier et le nonprivilégié...» J. Chailley: *Introduction aux Économies royales de Sully:* pag. XXIX. E Sully stesso scriveva: «Il n'y a point d'impositions plus équitables que les réelles sur les denrêes et marchandises». Sully: *Économies royales*, ed. di Chailley, Paris, 1893, pag 34. Nella prima metà del secolo XVIII, Walpole pensava di sopperire con le sole imposte indirette alle necessità della finanza inglese.

posto dei paesi che colpiscono i consumi popolari; ma nel 1835, l'Inghilterra era in uno stadio del suo sviluppo economico assai poco avanzato; e la sua finanza si basava sui consumi di prima necessità. Le entrate dello Stato in Inghilterra erano nel 1836 di 62 milioni di sterline e si fondavano in tal guisa su imposte indirette riguardanti generi di prima necessità, che ricavavano da esse 71,8 % di tutte le entrate. I dazi doganali sul thè, pur non essendo elevatissimi, danno ora all'Inghilterra assai più di quanto davano le imposte fondiarie e personali nella Russia dello Czar. Diritti doganali e accise sulle sole bevande spiritose (una imposta che non nuoce e che non incontra ostacoli) rendono in Inghilterra assai più che tutte le imposte dirette dell'Italia, dove pure le imposte dirette sono assai aspre.

Più il consumo dei generi non necessari aumenta e più con vantaggio grande della finanza e sopra tutto della economia pubblica, le imposte indirette si spostano verso di essi e abbandonano i consumi necessari: la stessa trasformazione si va determinando in Francia, in Belgio, altrove; in generale nei paesi che hanno sorpassato gli stadi più bassi dello sviluppo economico *.

Tendenza di un sistema tributario veramente moderno è quella di basarsi su imposte indirette sui consumi voluttuari, esentando i generi di prima necessità, e di avere come correzione e come utile complemento grandi imposte personali e la imposta di successione. Ma una finanza così fatta può essere solo di paesi che hanno raggiunto un alto grado di sviluppo economico e quindi un grande consumo di generi voluttuari. La caratteristica dei paesi non ricchi è invece quella di colpire

* Il cancelliere dello scacchiere d'Inghilterra, sir Michael Hicks Beach, raccontava in un discorso che in un rapporto indirizzato nel 1841 da Carlton Tuffnel alla Commissione per l'imposta sui poveri veniva presentato un bilancio di una famiglia operaia il cui guadagno settimanale era di 13 scellini e 2 pence. Calcolando le sostanze che tale famiglia consumava e le imposte indirette di quel tempo anche per cinque sole merci (zucchero, thè, tabacco, sapone, pepe) si ha che nell'anno la famiglia pagava in complesso per queste sole cinque merci 2 lire sterline, 3 scellini e 5 pence, mentre oggi per un eguale consumo di merci di quelle indicate da Carlton Tuffnel si pagano appena 12 scellini e 5 ½ pence. Bull. S. I. c. aprile 1901.

i consumi necessari, non per spirito di ingiustizia, ma per colpa della povertà. Senza dubbio anche ad essi, ad essi sopra tutto anzi importa ridurre le imposte indirette più aspre, per veder svolgere i consumi e quindi la prosperità: ma in momenti di strettezza non possono rivolgere la tassazione che ai consumi necessari. Lo stesso processo si verifica nella finanza locale: più i comuni sono poveri e più, quando devono applicare imposte indirette, colpiscono i generi di prima necessità. È assai strano quindi attribuire a merito di alcuni stati ciò che è effetto della loro situazione.

Se le imposte indirette seguono il consumo, le imposte dirette seguono le forme della produzione e del reddito, i paesi agricoli non potendo ricavare altre entrate da imposte industriali e viceversa. Così i diversi sistemi d'imposte dirette della Francia e dell'Inghilterra rispondono a due situazioni diverse, le proporzioni fra la fondiaria e la ricchezza mobiliare e industriale dei due paesi essendo assai differenti *.

112. Dovunque in Europa, nei paesi ricchi come nei poveri, nei primi sopra tutto, le imposte indirette hanno proporzionalmente un'importanza assai maggiore delle dirette.

Cominciamo dall'Inghilterra. Quale è la importanza della *income tax* che in certa guisa racchiude tutte le imposte dirette? Sinora non è mai stata grande. Essa rappresenta prima della guerra del 1914, dal 10 al 15% di tutte le entrate: circa la metà delle entrate era data dalle dogane e dalle accise. † Anche nel-

* Bastiat che guardava con spavento l'accrescersi delle spese pubbliche considerava già che questo fatto che fosse possibile per effetto delle imposte indirette « Partout, dès que l'État veut donner aux citoyens toutes sortes de bienfaits, l'instruction, la religion, la moralité, on est obbligè de donner à cet État des taxes indirectes considérables ». *Oeuvres complètes*, tom. V. pag. 468. Credeva anche (quante profezie sbagliò!) che le imposte indirette non avrebbero resistito al suffragio universale.

† Secondo Giffen: *loc. cit.* in Inghilterra le spese dello Stato erano nel 1871 di milioni di sterline 70.4 nel 1901 di 130.4. Rappresentando queste due cifre con 100 si ha che sono avvenute le seguenti variazioni:

l' esercizio chiusosi il 31 marzo 1910 l' *income tax* dava solo 13.295 mila sterline, mentre le dogane ne davano 31.846 mila, le accise 31.032 mila, le successioni e il bollo 20.845.

In Germania tutte le imposte dirette e indirette (escluse le tasse, i proventi dei servizi pubblici, le entrate demaniali), secondo dati complessivi che si riferiscono al 1908, fruttavano all' Impero e agli stati particolari 2554 milioni di lire: ma 1893 rappresentavano le imposte indirette e appena 660 milioni di lire le imposte dirette *. Le grandi imposte dirette della Prussia, della Sassonia, della Baviera, così discusse, così spesso ammirate, avevano in realtà una produttività scarsissima. Wagner ha dimostrato che in Prussia dal 1847 al 1894 l'incremento delle imposte dirette è stato scarsissimo: grande quello delle indirette. †

Entrate dello Stato	1861		1891		1901	
	Somma riscossa milioni di sterline	Proporzione a 100 del totale	Somma riscossa milioni di sterline	Proporzione a 100 del totale	Somma riscossa milioni di sterline	Proporzione a 100 del totale
I. *Income tax*	10.9	15	13.3	15	29.9	21
II. Successioni	3.5	5	7.4	8	13.0	10
III. Imposta fondiaria ed edilizia	3.1	4	2.6	3	2.5	2
IV. Dogane e dazi interni di consumo, (*customs and excises*)	42.7	61	44.3	49	59.4	45
V. Bollo (escluse le successioni)	5.0	7	6.0	7	7.8	6
VI. Poste e telegrafi	3.4	5	12.3	14	7.3	13
VII. Entrate diverse	1.8	3	3.6	4	3.5	3
Totale	70.4	100	89.5	100	130 4	100

Il 1901 fu anno di guerra e come è noto l'*income tax* fu straordinariamente accresciuta. Ordinariamente invece l'*income tax* e la imposta fondiaria ed edilizia rappresentavano insieme solo il 15 % di tutte le entrate.

* Z a h n : *loc. cit.*

† Dal 1847 al 1894, dividendo le entrate di diritto pubblico della

In Francia le vere imposte dirette non rappresentano che circa un sesto di tutte le entrate*.

Anche nei paesi ove le democrazie sono arbitre del governo e più scarse sono le spese militari, quindi più agevoli le riforme finanziarie, le imposte indirette sono la base dei bilanci e le imposte dirette hanno un'importanza relativamente scarsa; così a prima giunta può parere spiegabile, se non accettabile, l'aforisma di Thiers: essere le imposte indirette più conformi alla civiltà e giustificabile il noto aforisma di Montesquieu:

Prussia in 4 categorie: imposte dirette, registro e bollo, imposte indirette e sul consumo e piccole imposte speciali, si ha che la parte proporzionale di queste imposte, supponendo il totale 100, è stata:

	1847	1870	1885	1894
Imposte dirette	30.2	21.5	16.6	18
Registro e bollo	23.1	29	26.3	23.9
Imposte indirette di consumo	42.3	46	48.6	51.8
Piccole imposte	4.4	3.3	8.5	6.3
	100.—	100.—	100.—	100.—

Se invece di seguire questo sistema di comparazione si assegna a ciascuna delle quattro categorie indicate il valore 100 per l'anno 1847, le variazioni avvenute posteriormente si possono raffigurare così:

	1847	1870	1885	1894
Imposte dirette	100	100.3	134.6	106.3
Registro e bollo	100	175.9	269	280
Imposte indirette di consumo	100	152.5	281.7	331.8
Piccole imposte	100	114.2	475.7	387.6

Sotto la denominazione piccole imposte ve ne sono alcune poi abolite (imposte sulla carta e sugli oli minerali, il monopolio dei fiammiferi e della polvere, le cosi dette tasse assimilate, le imposte sugli oli vegetali e animali, sulla stearina, ecc. ecc.) che erano anch'esse vere imposte indirette.

Wagner: *Finanz.* dritter Theil, pag. 137.

* Cfr. R. Stourm nella *Revue de Paris*, 15 aprile 1897.

essere le imposte indirette le più conformi a un regime di libertà politica. *

Secondo il Segretario del Tesoro degli Stati Uniti dal 1791 al 1901 il Governo federale ha avuto una entrata di 33.469.977.531 dollari ripartita nel seguente modo: †

Entrate doganali	8.579.901.258
Reddito interno	6.057.590.231
Imposte dirette	28.131.990
Public land (terre pubbliche)	300.320.075
Altre entrate	999.188.114
Entrate del Tesoro, (debiti ecc.)	17.259.242.392

Il Governo federale degli Stati Uniti si basava quindi *quasi esclusivamente* sulle imposte indirette.

L'Italia sembra rappresentare una eccezione: in nessun paese come in essa le imposte dirette sono così elevate e rappresentano una parte maggiore della entrata generale. Al 30 giugno 1911 mentre le entrate ordinarie erano accertate in 2216 milioni le imposte dirette rappresentavano 459 milioni e le così dette tasse sugli affari, vere imposte sulla circolazione, 291 milioni.

113. E accade che mentre molti teorici non cessano dal mostrare la loro antipatia per le imposte indirette, queste continuano ad essere la base di quasi tutti i bilanci. Un contemporaneo di Sully scriveva che tra le punture velenose la più dolce è quella dell'aspide, perchè addormentando quelli che sono colpiti, li fa passare da un sonno all'altro; e aggiungeva che

* Thiers scriveva nel 1875: « On mesure presque les nations à la parte que l'impôt de consummation a chez elles. Si vous allez de la Turquie à l'Angleterre, vous verrez, pour ainsi dire l'échelle de la civilisation marquée par ceci: plus on a d'impôt directs et moins on a une place élevée dans les sociétés civilisées; plus on a d'impôt de consommation, plus on a une place élevée dans les sociétés civilisées». Montesquieu: *loc. cit.* diceva: « L'impôt par tête est plus naturel à la servitude; l'impôt sur les marchandises est plus naturel á la liberté ».

† *Annual Report of the Secretary of the Tresaury on the State of the finances for the fiscal year ended june 30, 1901*, Washington, 1901.

tra tutte la più tollerata è la imposizione indiretta, *parce qu'on le paye sans le payer*. Sully divideva la stessa opinione e il tempo ha dimostrato che essi soltanto esageravano*.

Molti scrittori hanno fatto il confronto fra le imposte dirette e le imposte indirette, mettendo in evidenza i vantaggi e gli svantaggi reciproci delle une e delle altre. Ma la funzione di queste imposte è differente e in nessun sistema tributario vanno disunite. La grande causa di prevalenza delle imposte indirette è nella loro *produttività*. Poi che si percepiscono per piccolissime proporzioni, esse sono di gran lunga più produttive delle dirette. Il vero vantaggio pratico delle imposte indirette è nel fatto che esse sono, come si è detto, assai più produttive, perchè colpiscono anche i redditi minimi. Accade che l'imposta entri nel mezzo delle merci: che l'abitudine di alcuni prezzi dopo qualche tempo si formi, e che quasi il pubblico non si accorga di ciò che paga. Quando noi dobbiamo recarci a pagare anche una piccola somma di imposte dirette risentiamo tutto l'onere della contribuzione: laddove, tutto ciò che paghiamo per imposte indirette, compenetrandosi nel prezzo dei prodotti, passa

* Secondo un calcolo, che è vecchio oramai di venti anni, ma che è sempre istruttivo, (H. Truchy: *Le système des impôts directs d' États en France*, nella R. d. E. P. di marzo 1901) nei vari paesi *il rapporto fra le imposte dirette* e il totale del bilancio sarebbe stato.

	Entrate totali	Imposte dirette in franchi)	Proporzione delle imposte dirette alle entrate locali (— 1000)
Russia 1898.	4.120.621.555	270.036.132	6.15
Inghilterra 1900-1901 . .	2.922.500.000	531.250.000	18.18
Italia 1899-1900	1.714.785.628	482.312.900	28.13
Belgio 1900	452.246.618	56.135.000	12.41
Olanda 1900	303.918.688	71.421.000	23.50
Austria 1898	1.763.755.691	301.565.355	17.10
Ungheria 1898.	1.220.516.108	242.893.000	19.90
Spagna 1900	885.998.215	376.020.790	42.44
Francia 1900	3.492.014.270	515.721.313	16.79

La Spagna dunque *è il paese di Europa con più imposte dirette: fra le nazioni maggiori l'Italia supera di gran lunga tutte le altre.* Si noti che in questo quadro non è, naturalmente, compresa la imposta di successione.

senza destare le ire che desterebbe un contributo anche minore per le imposte dirette.

Nei maggiori stati d' Europa le più umili cose che compaiono sul desco o nella vita di una famiglia povera sono pagate a più caro prezzo per effetto delle imposte indirette : il pane, la carne, lo zucchero, il petrolio, il cotone, la lana, i medicinali ecc. Ma anche in Italia, dove l'aumento per questa cagione è grande, niuno pensa, tranne che non sia informato per i suoi studi o per la sua funzione, che senza quelle imposte il sale si venderebbe a pochi centesimi, la carne ad assai meno che ora.

Ma appunto per questo fatto le imposte indirette non sono proporzionali alla fortuna e al reddito : questa mancanza di *proporzionalità* è un difetto assai grave. Per essere produttive le imposte indirette devono in una fase meno progredita di sviluppo economico colpire i consumi di prima necessità ; in una fase più avanzata possono colpire generi non necessari, ma sempre di largo consumo. Ora il consumo non è proporzionale nè al reddito nè al patrimonio. Una famiglia povera di dieci persone consuma assai più sale di una famiglia ricca di due : ma anche trattandosi di consumi non necessari accade la stessa cosa. In un paese freddo due persone povere spesso consumano più bevande alcoliche di due persone ricche*.

Non limitate con prudenza le imposte indirette possono anche avere per azione di *ridurre* da prima il *consumo* e poi la produzione ; ma anche nelle imposte dirette accade la stessa cosa, quando si applicano con troppa durezza. Accrescere artificialmente con imposte indirette i prezzi delle derrate non è assai

* Pur difendendo le imposte indirette, fin dal suo tempo J. B. Say notava che non sono proporzionate alla fortuna dei contribuenti : «une famille indigente a besoin de la même quantité de sel qu'une famille dont le revenu peut être dix mille fois plus considérable». *Cours*, 8 parte cap. V. Montesquieu (*Esprit des lois*) lib. XIII scriveva : «On peut mettre des impôts sur les personnes, sur les terres ou sur les marchandises; sur deux de ces choses, ou sour les trois ensemble... Les droits sur les marchandises sont ceux que les peuples sentent le moins, parce qu'on ne leur fait pas une demande formelle. Ils peuvent être si sagement ménagés que le peuple ignorera presque qu'il les paye».

più dannoso alla produzione che mettere imposte sulle industrie così gravi da isterilire l'attività industriale. È vero che le imposte indirette si nascondono e sono più insidiose; ma è vero pure che non mancano esempi di imposte dirette assai aspre e tormentose.

La *facilità di percezione* che determina la *spesa di riscossione* sembra assai più grande nelle imposte dirette che nelle indirette: anzi moltissimi economisti insistono su questo fatto per combattere la imposizione indiretta*. Ecco, si dice, un esempio evidente. Lo Stato per esigere le imposte doganali deve spendere assai più che per esigere le imposte dirette: deve mantenere un vero esercito di doganieri, più numeroso forse di parecchi eserciti che presero parte alle grandi battaglie storiche della Grecia antica. Sopra tutto nei paesi che hanno frontiere assai vaste e territorio assai grande, le imposte indirette costano somme enormi per spese di percezione. Ma queste affermazioni non sono molto esatte. Anzi in non pochi paesi la riscossione delle imposte dirette costa più che quella delle indirette. I doganieri non esistono solo dove sono aspre imposte indirette, ma anche dove sono mitissime: in Inghilterra, come in Russia, in Germania più che in Italia. Se si tolgano le spese di amministrazione dei monopoli, che hanno vero carattere industriale, si ha che in generale la riscossione delle imposte indirette non costa molto più delle dirette: qualche volta costa meno, come si riscontra spesso in Italia. Il bollo, per esempio, costa dovunque pochissimo per spese di riscossione: e si percepisce più facilmente di qualunque imposta diretta. Per molto tempo si credeva che le imposte indirette presentassero una grande *instabilità*, le dirette una grande *stabilità*. È una osservazione che ricorre spesso nei fisiocrati e che tante volte dopo è stata invocata. È

* «On a objecté contre les impôts indirects les frais de perception qu'ils entraînent; ils exigent des nombreux bureaux, des commis, des employés, des gardes; mais il faut observer qu'une grande partie de ces frais ne sont pas une suite nécessaire de l'impôt et peuvent être prévenus par une bonne administration. L'accise et le timbre en Angleterre, ne coutaient plus que 3 $^3/_4$ p. 100 des frais de perception en 1799. Il n'y a pas d'impôt direct en France qui ne coûte bien *davantage* ». J. B. Say *Traité*, lib. III, cap. X

impossibile, diceva Mercier de la Rivière, che si possa provvedere a spese certe e giornaliere con imposte di cui la riscossione è incerta*. Ma queste affermazioni erano possibili solo quando la legge dei grandi numeri era ignota e i progressi della statistica scarsi; quando non si sapeva che i consumi delle grandi collettività presentano una regolarità non minore dei redditi.

Quando le imposte indirette non colpiscono i consumi di prima necessità sono migliori e più plastiche delle dirette, in quanto si proporzionano più facilmente allo stato dei contribuenti. Il provento delle imposte indirette è sempre proporzionato al consumo dei contribuenti: in molti casi essi possono astenersi dal consumare, possono rinunziare al superfluo; così ogni imposta indiretta porta in sè come un manometro che indica il grado di pressione e mostra sempre se si è passato o no il limite. Una imposta diretta anche mite, in circostanze difficili, può togliere il pane dalla bocca del contribuente: essere troppo aspra anche se i saggi non sono molto elevati. Giudicate nella loro complessità, le imposte indirette seguono assai meglio le variazioni della ricchezza in ciascun paese.

Lo sviluppo delle imposte indirette aumenta le frodi, si è ripetuto da molti: il contrabbando è una conseguenza dei dazi doganali: i monopoli di Stato sono un incentivo alla frode. È una obiezione senza valore. La frode in materia di imposte diventa più remunerativa secondo l'altezza dei saggi: ma non è determinata dall' esservi imposte indirette, o imposte dirette.

Dove le imposte dirette sono aspre, i cittadini nascondono le

* Mercier considerava i proventi delle imposte indirette come una entrata *accidentelle et incertaine*. La stessa preoccupazione assolutamente priva di base, e in L. Faucher: *Études sur l' Angleterre, tom.* I. pag. 130. J. B. Say aveva già distrutto questo errore: « On a ditque l'impôt indirect ne promettait au fisc qu'une valeur variable, incertaine, tandis que les dépenses publiques exigeaient des fondis asurs; mais les rentres variables sont tellement asêrées, qu'il n'est pas une qui n'ait été affermée. Excepté dan des circostances extraordinaires et rares, l'expérience fait connaitre, à peu de choses près, ,le produit de toute espèce de contribution. D'ailleurs les impôts sur les consommation sont, de leur nature, variés; la plus value des uns couvre le deficit des autres ». *Traité*, lib. III, cap. X.

loro ricchezze e rivelano redditi assai minori: ciò non è molto dissimile dall'introdurre in contrabbando merci che sono colpite da dazi troppo pesanti.

Dirette o indirette che siano, le migliori imposte sono sempre quelle che raggiungono il massimo rendimento e provocano il minimo malcontento.

Anche riconoscendo gli svantaggi delle imposte indirette e la loro azione sui processi di distribuzione interna, la loro grande produttività, che risponde alla tendenza sì generale degli stati moderni ad accrescere le spese pubbliche, le rende e le renderà necessarie.

L'azione dei finanzieri illuminati e dei politici più onesti dev'essere nel trovar loro un correttivo, esentando o colpendo leggermente i consumi più indispensabili, non colpendo i redditi minimi con imposte dirette e adottando saggi progressivi nelle imposte sul reddito *.

NOTA

Anche e sopra tutto in Inghilterra, come abbiamo visto, non ostante tutte le esagerazioni, sull'importanza dell'*income tax* le imposte indirette sono la base del bilancio.

Nei documenti finanziari inglesi della Camera dei comuni e della Tesoreria vi sono notizie complete su tutto il secolo XIX; ma poichè queste notizie non sono comparabili ci limitiamo per consiglio del sottosegretario di Stato E. Hamilton, ai confronti dopo il 1841.

Ecco ora il movimento delle entrate nella Gran Brettagna dal 1841 al 1910.

* Oltre le opere citate cfr. sulle imposte dirette e le indirette Franz Holzer: *Historische Darstellung der Indirekten Steuern*, Wien, 1888; Mill. *Principles* pag. 495 e seg.; Stein: *Lehrbuch der Finanzwissenschaft*, 4. ediz. pagina 450 e sg.; Ricca: *Finanz.*, lib. II, tit. II, cap. V; Canwés: *op. cit.*, vol IV, § 1243 e seg.

ENTRATA DELLA GRAN

ANNO FINANZIARIO	Dogane	*Excises*	Imposte di successione	Bollo
	L.	L.	L.	L.
5 gennaio 1841	25,355,000	16,433,000	2,098,000	5,179,0
5 » 1851	21,981,000	17,103,000	2,248,000	4,479,0
31 marzo 1861	13,259,000	10,581,000	3,450,000	4,738,0
» » 1871	20,134,000	13,263,000	4,805,000	3,613,0
» » 1881	10,184,000	25,300,000	6,657,000	4,421,0
» » 1891				
Pagate allo Scacchiere	19,480,000	24,788,000	7,443,000	6,017,0
» *Local Taxation Act.* . .	190,000	4,380,000	2,404,000	—
31 marzo 1891.	19,670,000	29,168,000	9,847,000	6,017,0
31 marzo 1901.				
Pagate allo Scacchiere	26,262,000	33,100,000	12,980,000	7,825,00
» *Local Taxation Act.* . .	277,000	5,207,000	4,215,000	—
	26,539,000	38,397,000	17,195,000	7,825,00
31 marzo 1910				
Pagate allo Scacchiere. . . .	31,348,000	31,031,000	22,083,594	8,647,05

BRETTAGNA DOPO IL 1841 :

Landtax	a) *Window tax* b) Inhabited house duty	Imposte sulla proprietà e sul reddito	Posta (net)	Terre della Corona (net)	Azioni del Canale di Suez	TOTALE
L.	L.	L.	L.	L.	L.	L.
1,181,000	(a) 1,404,000	—	—	167,000	—	49,817,000
1,159,006	(a) 1,708,010	5,383,000	74,00	160,000	—	54,295,000
1,144,000	(b) 812,000	10,924,000	434,000	290,000	—	65,642,000
1,091,000	(b) 1,129,000	6,350,000	1,476,000	385,000	—	62,246,000
1,050,000	(b) 1,690,000	10,650,000	3,239,000	390,000	—	72,581,000
1,030,000	(b) 1,570,000	13,250,000	3,649,000	430,000	—	77,757,000
—	—	—	—	—	—	6,974,000
1,030,000	1,570,000	13,250,000	3,649,000	430,000	—	84,631,000
755,000	(b) 1,710,000	26,920,000	3,897,000	500,000	815,000	114,774,000
—	—	—	—	—	—	9,739,000
755,000	1,72§,000	26,920,000	3,897,000	500,000	815,000	124,513,000
161,817	(b) 512,628	13,293,000	18,220,000 (lorde)	480,000	1,268,909	137,124,840

VII.

Le imposte dirette reali e personali.

114. Abbiamo già mostrato quale differenza vi sia tra le imposte reali od obbiettive e le imposte personali o soggettive. Mentre le prime colpiscono beni e redditi non tenendo conto della persona se non come soggetto di contribuzione; le imposte personali si riferiscono in generale alla persona e tendono a colpire i cittadini tenendo conto di tutti i rapporti che si stabiliscono fra il contribuente e altri individui in rapporto al patrimonio. Tutto ciò sarà anche più evidente con un esempio. L' imposta fondiaria sui terreni, che colpisce il reddito netto dei proprietari del suolo, è generalmente una imposta diretta reale od oggettiva. Che cosa significa tutto ciò? Significa prima di tutto che essa colpisce il proprietario della terra indipendentemente dalla sua persona, colpisce cioè la fonte di reddito: il proprietario può essere cittadino o straniero, ricco o povero, indebitato o no, pagherà sempre allo stesso modo. Così, se un proprietario di terre è solo, o ha dieci figliuoli: non ha debiti, o ha sul fondo stesso debiti ipotecari, quali che siano le sue condizioni, paga allo stesso modo. È perchè l'imposta colpisce il reddito o il patrimonio. Due conseguenze derivano: le imposte reali od oggettive danno prima di tutto luogo a una vera obbligazione reale; e poi esse sono sempre parziali, cioè considerano isolatamente le fonti di reddito che colpiscono (terreni, fabbricati, valori mobiliari, ecc.). Le imposte personali o soggettive invece seguono un criterio diverso. Esse sono generalmente globali, cioè uniscono assieme gli elementi patrimoniali e li trasformano in valori, considerando il patrimonio come un sol tutto. Supponiamo la esistenza di una imposta generale sul reddito del 5 per cento. Qualunque sia la fonte del reddito, dunque, (e bene inteso che ciascun reddito può esser considerato diversamente: essere cioè discriminato) la persona che lo percepisce pagherà la imposta. Ma avremo prima di tutto una obbligazione personale e appunto perciò la imposta si dirigerà alle persone che fanno parte dello Stato e non direttamente ai loro beni. L'im-

posta dunque può, anzi deve tener conto delle condizioni del contribuente: s'egli ha o non debiti, s' egli è già colpito da altre imposte personali, ecc.

Wagner dice che le imposte personali o soggettive sono quelle che si applicano alle condizioni personali del contribuente o al reddito o al patrimonio, che si raccolgono nella sua persona, *soggettivamente* (imposte di capitazione in rapporto col reddito o col patrimonio; imposte di famiglia o di fuocatico; imposte generali o globali sul reddito o sul patrimonio, con carattere personale; imposte di successione etc.) e che sono imposte reali od oggettive quelle che si collegano alle condizioni patrimoniali considerate *oggettivamente* (cioè indipendentemente dalla persona) come al terreno, alle case, al capitale, e vengono misurate secondo il numero, l'ampiezza, il valore di questi oggetti*.

Alcune imposte con carattere reale però potrebbero essere trasformate in imposte con carattere personale, per cui, come nota Jéze, anche le imposte sui terreni, sui fabbricati, sui redditi industriali e commerciali e professionali potrebbero acquistare carattere personale quando tenessero conto della capacità personale contributiva dei colpiti : il che ora quasi dovunque non fanno †. Il criterio della personalità o realtà delle imposte non sembra abbastanza importante a molti scrittori di finanza ed a torto: perchè la imposta sia uniforme deve essere personale, o soggettiva, deve cioè tener conto della situazione personale del colpito ; se non sempre ciò può avvenire è sovra tutto per difficoltà di ordine pratico in rapporto alla distribuzione della ricchezza. Nei paesi che hanno struttura economica semplice e redditi non molto disformi e non molto diversi, le imposte reali sono preferibili perchè facili e sino ad un certo punto anche relativamente eque; negli stati a struttura economica complicata e con redditi assai diversi di qualità e di entità le imposte personali sono le sole che rispondono al requisito della uniformità ; ecco perchè le personali sono le imposte dei grandi stati moderni, ed ecco il perchè della tendenza così decisa delle legislazioni moderne verso di esse. Infatti, le alte esenzioni e

* Wagner, op. cit. par. 335.
† Jèze, op. cit. pag. 665.

le limitazioni tributarie inglesi, e le imposte prussiane ed alsaziane, e il nuovo andamento tributario che si segue in Francia e negli Stati Uniti di America questa tendenza decisamente dimostrano. Non si può quindi dire che la distinzione tra imposte reali e personali è della finanza antica soltanto. * Vero è che storicamente le imposte generali sulla fortuna mobiliare ed immobiliare precedono e, che ad esse seguono le imposte personali per classi e per ordini sulla fortuna, accoppiate alle imposte reali sulla terra; che ad un certo punto le imposte personali sulla fortuna sono abbandonate, perchè assai poco produttive, e si va alle imposte reali; ma le imposte personali rinascono collo sviluppo della ricchezza, col diversificarsi dei redditi e tendono ad acquistare sempre maggiore importanza nei sistemi tributari moderni.

Negli ultimi tempi alcuni finanzieri hanno un pò esagerato i vantaggi delle imposte dirette personali. Dal punto di vista fiscale non vi è nessun dubbio che le imposte reali presentino notevole vantaggio. Poi che l'imposta colpisce l' oggetto esso non può sfuggirle: terra, case, titoli mobiliari difficilmente sfuggono a un'imposta reale. Le imposte reali avendo bisogno di colpire non già rapporti individuali, ma beni, esonerano per necessità, almeno in gran parte, le classi le quali non possiedono capitale e hanno il vantaggio di colpire il prodotto netto, che nella ripartizione spetta a chi ha fornito il capitale. Dal punto di vista fiscale dunque hanno un vantaggio grande: poichè colpendo il reddito alla fonte stessa da cui deriva, sono di assai facile riscossione. Ma hanno anche un gravissimo torto; non tengono conto della capacità contributiva dei cittadini da esse colpiti. È bensì possibile in esse una discriminazione dei redditi: infatti possono esservi aliquote più alte per i redditi del capitale che non per i redditi industriali, ma non si può tener conto della situazione familiare e personale del contribuente. Or poichè le imposte reali danno luogo a non poche ingiuste diseguaglianze, anche presentando non pochi vantaggi, si può solo completarle, diciamo così raddrizzarle, aggiungendo

* Flora: *Manuale della Scienza delle Finanze*, III Edizione. Livorno 1909, pag. 252.

e sovrapponendo ad esse altre imposte che le completino o le correggano.

Le imposte dirette personali o soggettive si prestano assai più delle reali od oggettive all'arbitrio : esse infatti non possono avere per base che le dichiarazioni, sia pure controllate, dei contribuenti. Hanno inoltre il difetto, guardando al complesso del reddito, di non tenere a bastanza presenti le varie forme del reddito: di trattarle spesso tutte allo stesso modo, senza una conveniente differenziazione o discriminazione dei redditi *. Ma hanno un grande vantaggio : quello di tenere presente e di valutare la situazione personale e familiare dei contribuenti. Quando si tratta di imposte personali sul patrimonio si può tenere presente la varia natura degli elementi che lo compongono : non la produttività o la improduttività delle singole parti di cui il patrimonio si forma. Quando si tratta di imposte generali sul reddito, allora difficilmente si può distinguere fra i redditi fondati e i non fondati. È perciò che in alcuni paesi per avere un'imposta personale secondo le esigenze della giustizia tributaria, si tien conto del reddito e del patrimonio e si introducono insieme al principio della progressività, il criterio della famiglia e la esenzione dei redditi minimi.

Le imposte reali od oggettive presentano un fenomeno meritevole di osservazione relativamente a coloro che ne sono colpiti. Abbiamo detto che queste imposte colpiscono alcune fonti di reddito indipendentemente da coloro che le possiedono: l'imposta è dunque un'obbligazione reale. Supponiamo che in un paese dove esistono imposte sul reddito fondiario, si introduca un tributo reale che consista in una proporzione fissa: per esempio il 10 per cento. Se un proprietario possiede un fondo che valga 10 mila lire, il reddito viene ridotto in realtà a 9 mila lire. Così, se egli vuol vendere la sua terra, colui che compra sa in precedenza che essa non rende 10 mila ma 9 mila lire; ed è disposto a pagarla solo in questa ragione. L' imposta dunque

* Negli Stati Uniti, in alcuni stati della confederazione la *general property tax* si risolve spesso in una burla. Così, per esempio, al Kansas. Cfr. F. W. Blackmar: *Méthodes de taxation au Kansas* nella *Revue de droit public*, marzo-aprile 1902.

incide soltanto il propretario del tempo in cui viene o introdotta o aumentata; poichè chi compra dopo trova che la terra ha un valore minore, da che rende meno, e l'acquista a un prezzo minore. Allo stesso modo se i titoli di rendita pubblica, da prima esenti da imposta, vengono colpiti da un imposta del 10 per cento, essi si svalutano in proporzione e il possessore che voglia venderli, vede di altrettanto diminuito il suo patrimonio. « Quello dei due patrimoni ugualmente fruttiferi, il quale è più gravato dell'altro, per l'incidenza maggiore d'imposte permutandosi contro quello meno gravato subirà un deprezzamento eguale alla maggiore gravezza d'incidenza capitalizzata; oppure l'altro subirà un aumento di valore uguale alla minore gravezza capitalizzata »*. È dunque evidente, che in materia d'imposte reali applicando un'imposta nuova elevando un'imposta antica *limitatamente ad alcuni redditi*, si viene a colpire soltanto i proprietari del tempo in cui l'imposta è applicata o aumentata. I proprietari che seguono ad essi, acquistano i beni a un prezzo minore; onde l'imposta non viene a colpirli. E deriva da ciò un'altra conseguenza: ogni riduzione parziale di un' imposta reale giova solo ai proprietari del tempo. Togliere un'imposta del 10 per cento o ridurla al 5 per cento, significa aumentare il valore del fondo del 10 o del 5 per cento a vantaggio del proprietario del fondo. I proprietari venturi del fondo, infatti, dovendo acquistare la terra a un prezzo assai maggiore, non risentono almeno per certo tempo, alcun vantaggio dalla riduzione della imposta.

Questo carattere particolare delle imposte reali è stato già notato da molti scrittori: Ricardo sopra tutto lo avea già nettamente indicato. È evidente da quanto abbiamo detto finora che allor quando si applica un'imposta reale su una o alcune categorie di beni, si toglie a coloro che li possiedano un capitale eguale allo ammontare della imposta capitalizzato; viceversa coloro che seguono a essi, acquistando a un prezzo minore, non pagano in realtà la imposta. Del pari ogni riduzione parziale delle imposte reali si riduce in vantaggio di coloro che

* Pantaleoni: *Teoria della Traslazione dei Tributi*, Roma 1882, p. 183.

possiedono al momento in cui l'imposta è diminuita *. Questo carattere delle imposte reali, riconosciuto da Verri e Ricardo e poi da moltissimi scrittori, è dunque vero se trattasi di imposte parziali.

Ma facciamo un altro caso: si tratti non di un'imposta parziale, ma di un'imposta reale uniforme (sia pure con le giuste differenze o discriminazioni) per tutti i redditi. Qui cadono le considerazioni fatte finora, poichè l'ammortamento della imposta (cioè la diminuzione di prezzo che deriva dall'effetto di traslazione del tributo) opera solo quando si colpiscono alcuni redditi. È evidente che se la terra è troppo colpita da imposte, si può comperare case o titoli mobiliari: ma gli uni e le altre, se sono al pari colpiti da imposte, non presentano più nessun vantaggio speciale. Dunque, se le imposte reali colpiscono tutti i redditi e non avvengono aumenti parziali, ma generali (bene inteso considerando la diversa natura dei redditi) l'ammortamento non avviene, perchè l'aumento essendo generale non ha nessuna azione sui prezzi di acquisto dei beni†. Sono dunque dannose e non ammissibili le idee tante volte divulgate, secondo cui non si possono convenientemente introdurre imposte reali nuove o aumentare le antiche. L'essenziale è che non avvengano mutazioni parziali non giustificate: altrimenti esse possono operare come un vero canone a danno dei proprietari dei beni immobili o di titoli parzialmente sottomessi all'imposta.

Le imposte reali hanno inoltre una funzione ben chiara; far contribuire i proprietari di beni immobili a opere pubbliche, che sono in molta parte a loro vantaggio. Nella finanza locale le

* Cfr. Ricardo: *Principles*, cap. X: *Taxes on rent*; Pierson: *loc. cit.*; Held: *Die Einkommensteuer*, Bonn, 1872; Destutt de Tracy: *Traité d'économie politique*; cap. VII: Walras: *Elements d'économie politique*, II. ediz. Lausanne 1889, pagina 512 e seguenti.

† Pierson: *loc. cit.*, distingue fra le imposte reali, *a*) quelle che vengono prelevate in forza di un diritto storico dello Stato, come l'imposta sui terreni; *b*) quelle che colpiscono redditi derivanti da imprese privilegiate e che per loro natura escludono la concorrenza; *c*) quelle infine che vengono prelevate in forza del medesimo principio che giustifica il prelevamento delle tasse.

imposte reali hanno lo scopo prevalente, anzi essenziale, di far contribuire alle spese locali le persone, che abitano in siti differenti da quello dove si trovano i loro beni.

Lo Stato esercita la sua azione in tutto il territorio nazionale: e i risultati di essa sono quindi generali. È naturale che tutte le persone contribuiscano, indipendentemente dal domicilio di ciascuna. Invece il comune rappresenta l'unione di un certo numero di famiglie per uno scopo economico: nello stesso comune le spese fruttano in misura assai disuguale a chi possiede e a chi non possiede. Questo principio è talmente vero che nei paesi come l'Italia e la Francia, dove lo Stato ha grandi imposte dirette reali, fonte importantissima di entrate per i comuni sono i centesimi addizionali sulle imposte reali di Stato. Del pari in Inghilterra le entrate degli enti locali sono costituite non solo prevalentemente, ma quasi esclusivamente dalle imposte dirette. Così mentre la finanza dello Stato si basa ogni giorno più sulle imposte indirette, completate da imposte personali sul reddito e da imposte di successione; nella finanza locale le imposte dirette reali hanno un'importanza crescente.

115. Le imposte personali sono sempre riscosse con il metodo della *quotità*, le imposte reali qualche volta con quello della contingenza. In che cosa differiscono questi due metodi?

Il metodo di *quotità* è semplice: è la determinazione di una tariffa o quota in base a cui si applica l'imposta. I redditi del capitale siano, per esempio, colpiti del 7 per cento: se essi sono 1 miliardo, l'imposta renderà 70 milioni, se sono 2 miliardi, ne renderà 140. Se la ricchezza imponibile cresce, aumenta il reddito della imposta, se diminuisce vi è invece corrispondente diminuzione. Il metodo di *contingenza* o di *ripartizione* consiste nella determinazione della somma da riscuotere, che viene poi ripartita fra i contribuenti. Sono imposte di contingenza o di ripartizione quelle in cui lo Stato stabilisce l'ammontare dell'intera imposta e lo ripartisce poi sulla massa degl'individui o dei redditi colpiti. Così in Italia per l'imposta erariale sui terreni lo Stato stabilisce dapprima la somma che deve esigere e poi la ripartisce per contingenti provinciali. È solo in ultimo che

ha luogo la ripartizione tra i singoli contribuenti, senza stabilire prima le quote, ma solo in base dell'ultimo contingente.

Ammesso il sistema di contingenza, si supponga che i redditi dei proprietari fondiari siano di 1 miliardo : l'imposta fissata in 70 milioni colpisce, dunque in proporzione del 7 per cento. Se la ricchezza fondiaria raddoppia ed il reddito dei proprietari diventa di 2 miliardi, i proprietari pagano sempre 70 milioni, cioè 3,50 per cento : ma se per crisi o per altre cause si riduca della metà cioè a 500 milioni, l'imposta colpisce in realtà in proporzione del 14 %.

Queste sono le differenze tra i due metodi d'imposizione. Accade però in realtà che allorquando si adopera il metodo di contingenza, si sa prima per mezzo di statistiche o di catasti l'ammontare effettivo dei redditi da colpire. Però spesso le notizie sono imprecise. È chiaro che il sistema del contingente non segue da vicino il movimento della ricchezza. Vi sia aumento o diminuzione, l' industria colpita sia in progresso o sia in regresso, il contingente rimane immobile. Se il sistema di quotità non assicura un prodotto stabile, segue da vicino i movimenti della ricchezza. Se questa aumenta e l'imposta rende di più, nessuno ha diritto di dolersi rimanendo le aliquote invariate : viceversa qualunque aumento dell'imposta di contingente, rischiando di essere ingiusto, è sempre assai più difficile. Se il metodo di contingenza è qualche volta preferito nella pratica finanziaria è perchè presenta, oltre a parecchi altri, due vantaggi : l'uno fiscale e l'altro economico. Il vantaggio fiscale è evidente : l'imposta è veramente certa e non vi è luogo a minori o maggiori entrate. Quindi l' amministrazione procede d'ordinario più semplicemente, anche più facilmente nelle applicazioni dell'imposta. Il fisco riceve in certa guisa un aiuto dai contribuenti, i quali non desiderano che altri sfugga all'imposta perchè questa diventerebbe più aspra per essi.

La ragione economica di preferenza riguarda la natura delle imposte reali. Niente altro coloro che pagano queste imposte temono più che gli aumenti improvvisi delle imposte, che gravano su di essi. Così: fra tutte le imposte reali, aggravare soltanto la imposta fondiaria sui terreni, significa mettere i proprietari di terre del tempo in condizione singolarmente svantaggiosa. Un'al-

tra ragione di preferenza è la imperfezione dei metodi di accertamento dell'imposta. Quando non si può stabilire con precisione il reddito di un fondo e non si può quindi applicare il sistema della quotità, si applica il sistema della ripartizione in base a criteri incerti. È un sistema che corrisponde a uno stadio primitivo della tecnica tributaria.

È perciò che non ostante che non seguano il reddito nelle sue variazioni e che sotto un certo aspetto sembrino irrazionali, le imposte reali sono applicate non di rado con il metodo di contingenza, sopra tutto quando si tratti di colpire il reddito fondiario. *

VIII.

La progressività e la proporzionalità delle imposte.

116. Ecco un tema che ha molto appassionato, che è stato anche causa di violente discussioni e agitazioni: neanche adesso vi è accordo fra gli studiosi, può darsi che l'accordo sia anche lontano. Ma ciascuna di queste più gravi questioni *solvitur ambulando*, come dicevano gli stoici : si risolverà per via con l'osservazione e con l'esperienza. In quale misura devono essere ripartite le imposte e anche con quale criterio di ripartizione ? Benchè le dispute tra i fautori del saggio proporzionale e quelli del saggio progressivo delle imposte siano tutt'altro che sopite, la questione è oggi considerata con molta maggiore serenità che non si usasse fare quando il principio della progressività, ora applicato anche in alcune legislazioni finanziarie dei paesi più conservatori, destava preoccupazioni grandissime. È *proporzionale* l'imposta quando il rapporto fra la aliquota e la ricchezza colpita è invariabile. Così se chi ha 100 paga 1, chi ha 200 paga 2, chi ha 300 paga 3, ecc. : vi è in altri termini, una percentuale d'imposta fissa ; le singole quote aumentano con l'ammontare del

* Tranne l'imposta fondiaria sui terreni, tutte le imposte sono applicate in Italia col sistema di quotità, che risponde meglio non solo alle esigenze della finanza, ma ai principi di equità.

capitale o del reddito. Un'imposta del 10 per cento su tutti i redditi personali, quale che sia la loro importanza ed entità, è una imposta proporzionale. È *progressiva* l'imposta quando il rapporto fra l'aliquota e la ricchezza colpita varia secondo l'aumento della ricchezza imponibile. Così se chi ha 100 paga 1, chi ha 200 non paga 2 ma 2 e qualche cosa di più, chi ha 300 non paga 3, ma per esempio, paga 4. Dunque in questo caso il saggio dell' imposta non è fisso: ma è variabile e aumenta con l' aumentare dei redditi o dei capitali, secondo che l'imposta colpisca gli uni o gli altri. Vi è un metodo un pò bastardo; la degressione; una imposta è *degressiva* quando a partire da una certa cifra è proporzionale e al di sotto di tale cifra le aliquote variano in senso degressivo. Per esempio: una imposta sul reddito è degressiva se colpisce al di sopra di 10 mila lire in proporzione del 5 per 100; e viceversa colpisce i redditi da 8 a 10 mila lire in proporzione del 4,50; da 6 a 8 mila lire a 4, da 4 a 6 mila lire a 3,50; da 2 a 4 mila lire a 3; ecc.

È evidente che il metodo della progressività non può riguardare che le imposte dirette, e solo quelle imposte indirette, che colpiscono i trasferimenti della ricchezza a titolo gratuito (successioni, donazioni) e qualche volta trasferimenti della ricchezza a titolo oneroso (bollo, registro, ecc.). Le imposte sui consumi non si prestano alla progressione e non vi è alcuno che ritenga si possano applicare in tal guisa: bene inteso che il legislatore però opera in certa guisa come se applicasse la progressione, quando esenta consumi di prima necessità e colpisce con saggi più alti i consumi voluttuari. È evidente anche che fra le imposte dirette sono soltanto le personali che si prestano alla progressione: le imposte reali per loro natura non possono essere progressive senza grave danno e anche senza creare profonde ingiustizie. Invece le imposte dirette personali quando abbiano carattere di imposte generali su tutto il reddito o su tutto il patrimonio e possano sovrapporsi alle imposte dirette reali e alle imposte indirette, in guisa da correggerle e da completarle, sono più adatte alla progressione. Il torto maggiore è nel parlare in generale di progressione o di proporzione per tutte le imposte dirette; cosa che ingenera equivoco e desta

giustificate inquietudini anche negli spiriti più sereni. In passato si credeva in realtà di applicare tutte le imposte dirette con metodi progressivi, senza distinguere fra le reali e le personali, e le preoccupazioni erano pienamente giustificate*. Ma ora nessuno scrittore avveduto oserebbe più mettere la questione in termini così assurdi e pericolosi. È anche inutile aggiungere che si tratta di progressione ordinata in tal guisa da colpire più che proporzionalmente i redditi maggiori: e non già di progressione che segua il procedimento inverso, come era frequente più che non si pensi, prima d'ora. †

* L'immensa bibliografia su questo argomento forma dei veri volumi. La questione della proporzionalità e della progressività della imposte è stata la più tormentata di tutte. Migliaia di opere sono state scritte in proposito: molte sono utili, altre combattono spesso molini a vento; una larga bibliografia si trova in Masè Dari: *La imposta progressiva*, Torino, 1897. Fra le pubblicazioni più fondamentali sono Mill: *Principles of political economy*, libro V, cap. II (dove la questione è largamente trattata); Seligman: *The Theory of Progressive Taxation*, Baltimore 1894, 2. edizione 1908; traduzione francese: *L'Impôt Progressif*. Paris 1909: Ricca Salerno: *Dell' imposta progressiva secondo alcune recenti dottrine tedesche* nel G. d. E. 1878 e *L'imposta progressiva e le riforme tributarie di alcuni stati europei* nel B. I. S. Roma ,1894 e *Le ultime riforme tributarie in Prussia* (estratto); Schaeffle: *Gruendsaetze der Steuerpolitik;* Thiers: *De la propriété*, cap. III; L. Say: *La solution démocratique de la question des impôts*, Paris 1886; R. Meye: *Principien der gerechten Besteuerung*, Berlin 1884; Sax: *Die Progressivesteuer* (estratto), Wien, 1886; Denis: *L'impôt*, pag. 88 e seg.; Wagner: *Finanz.*, tom II, § 377 e § 397; G. Cavaignac: *Pour l'impôt progressif*, Paris 1895; F. Neumann: *Dei progressive Einkommensteuer*, ecc., Leipzig, 1874; Scheel in Zeit 1875; Lehr in J. N. 1877; J. Neumann in J. N. 1888; Max Grabein, *Beiträge zur Geschichte der Lehre von der steuer-progression* in Finanzarchiv. 1895 e 1896 ecc.; confronta anche i trattati generali di *Scienza delle Finanze* (Cohn, Leroy-Bealieau Rau, Rocher, Stein, Bastable, Jéze, *etc.*) e tra quelli di *Economia Politica* più specialmente: Nicholson e Pierson. Per la storia della Teoria confronta anche: Lhere, *Kritische Bemerkugeen zu den wichtigeren fur und wider den progressiven Sterufuss vorgebracthen Gründe*, nei *Jarbürcher fur N. und S.* vol. XXIX, 1897.

† Nel marzo del 1356 gli Stati generali di Francia misero una imposta sul reddito che è tipica come esempio di progressione a rovescio: i più poveri dovevano pagare il 10 per cento, i piccoli e medi possidenti dal 4 al 5 e i più ricchi solamente il 2 per 100. Ma anche in quest'ultimo caso

117. La proporzionalità è il metodo seguito prevalentemente nei tempi a noi più vicini : ma non mancano anche nell'antichità più lontana esempi di imposte progressive. † Ancora

erano esenti dall'imposta gli ecclesiastici e i nobili che non pagavano se non fino a 1000 lire di reddito.

Levasseur: *Histoire des classes ouvriéres*, II ediz. Paris 1900, Vol. I. pag. 505.

† « Sembra che nell'India avesse carattere progressivo una forma decimata di tributo fondiario, in quanto era sottratta ai coltivatori del suolo una frazione del complessivo raccolto di grano tanto maggiore quanto più elevata era la produttività del suolo : da un sesto (terreni più fertili) a un dodicesimo (terreni più sterili). A Cartagine e a Tiro esisteva l'imposta progressiva sul capitale. Per quanto il Deteuronomio (XVI, 16 e 17) sancisca per gli Ebrei la proporzionalità *soggettiva* della imposta (« Nessuno verrà a me dinanzi a mani vuote, ma ognuno dovrà offrire a me a seconda delle sue facoltà»), fondata sulla decima, non manca tra essi qualche esempio di tributo straordinario con carattere progressivo, come quello che fu imposto dopo la sconfitta di Iosah, re di Giuda, per le armi del Faraone Neco. Alcuni scrittori, sulle tracce del *Meurdius*, di *Montesquieu* e del *Boechk* sostengono che l'imposta progressiva sarebbe stata introdotta in Atene colla riforma di Solone che avrebbe instaurato mediante la εἰσφορὰ un nuovo sistema tributario. Questa opinione sarebbe basata su di un passo dello storico bizantino Giulio Polluce, che visse quindici secoli dopo Solone (cioè nel X secolo dopo Cristo) ; ma, secondo il Lecrivain si tratterebbe di un'ipotesi assai complicata poichè il testo di Polluce non stabilisce nè la data della riforma nè alcun nesso preciso fra le quattro classi, in cui Solone aveva diviso gli ateniesi secondo il loro censo, e la ripartizione della imposta. Onde altri scrittori sostengono che la riforma Soloniana ebbe carattere puramente politico e si propose un censimento delle fortune private e della popolazione allo scopo di dividere il popolo ateniese in classi. La divisione del popolo in classi dovea servire come misura della partecipazione agli uffizi pubblici. Atene avrebbe avuta una imposta progressiva, ma solo nel 428 avanti Cristo, una εἰσφορὰ di 200 talenti (lire 1,178,000) lorda sui cittadini tutti, al momento della dedizione di Metilene, nelle guerre contro Sparta, e che sarebbe durata a quanto pare sino alla centesima olimpiade, sino cioè al 380 avanti Cristo. Era un tributo trasformatosi in ordinario, distribuito per classi e graduato secondo la ricchezza personale il quale in qualche momento fu fatto gravare sulle sole classi ricche mentre i *theti*, esenti, dilapidavano il danaro dello Stato in guerre e in spese di lusso. Era una vera imposta sul capitale che gravava anche gli stranieri abitanti Atene. Roma antica a malgrado della contraria opinione del Bonghi, non ebbe che imposte proporzionali : « *Tributum* scrive Varrone (*De lingua latina*. IV. 36) *dictum est a tributus, quod ex pecunia quae populo imperata erat tributum a singulis propor-*

adesso la legislazione tributaria del maggior numero di stati si basa generalmente sulla proporzione. Perchè nondimeno, contrariamente a ciò che si è fatto, a ciò che si fa, moltissimi scrittori, anzi ora la maggior parte forse, tende alla progressività? Da prima si dava alla progressione carattere quasi rivoluzionario o socialistico: ma adesso questa esagerazione non può più ripetersi senza cadere nel ridicolo. La progressione è un metodo che va giudicato o applicato all'infuori di queste preoccupazioni; e anche non pochi di coloro che partono dal presupposto che la finanza non possa agire nel senso di mutare le forme sociali presenti e nè meno di modificarle profondamente, non esitano ad ammettere che il metodo progressivo sia più adatto.

tione census exigebatur»; e se qualche volta fu imposto come nel 538 di Roma, al tempo della seconda guerra punica, un prestito forzato che ebbe carattere progressivo, si trattava sempre di prelevamenti straordinarii. La progressività si presenta nel disordine delle finanze imperiali; e acquista carattere progressivo il tributo fondiario, divenuto generale coll'imperatore Marco Aurelio e commisurato all'altezza dell'imponibile, in guisa che come questo cresceva aumentava la percezione. Carattere progressivo ebbe anche il tributo che il Codice Tedosiano designa col nome di *collatio glebalis* o *gleba senatoria*, che colpiva l'ordine dei *senatores*, dividendoli in tre classi e colpendoli in base alla fortuna presunta e sui beni fondiari. Anche progressiva era l'imposta che veniva percetta per la concessione dei terreni dello Stato ai coloni (*agri vectigales*). Il *vectigal* era misurato in ragione di jugero, di prodotto e di fertilità. Acquistò un carattere progressivo la *vicesima hereditatum*, ai tempi di Trajano. Nella prima metà del medio Evo e durante la finanza feudale non è a parlarsi di progressività se non a rovescio: le imposte, infatti gravavano più che proporzionalmente i poveri. In Italia, nei Comuni e nelle Repubbliche «lo spirito democratico invade la finanza e la volge a fini di lotte civili e di faziosità»: appaiono qua e là imposte graduate progressive o degressive, con carattere non ben definito ed arbitrario. Carattere progressivo ebbero i prestiti forzati imposti secondo la fortuna, e non solo sui privati, ma anche su fondazioni, dal XIII al XV secolo: come a Lucca, Siena, Perugia, Pisa, Genova, Firenze etc. Ma nei Comuni e nelle Repubbliche la progressività dei tributi non si esplicò mai in sistema organico di finanza. La *decima scalata*, di cui si dice che fu una vera imposta progressiva, ebbe in Firenze più che altro sul principio un carattere di prestito forzato imposto ai ricchi nel 1378, dopo il tumulto dei Ciompi. Nel 1427 la decima scalata fu imposta ordinaria e graduata, a saggi lievemente progredienti coll'aumentare del reddito: acquistò carattere quasi socialistico coi Medici, che la spinsero ad aliquote del 50 % (1447), per ingra-

È dubbio se Adamo Smith sia stato per la progressione o per la proporzione. In un punto della sua grande opera egli ha scritto: «Non è affatto sragionevole che i ricchi contribuiscano alle spese dello Stato, non solo in proporzione del loro reddito, ma anche al di là di questa proporzione». Queste parole lo dimostrerebbero più propenso al sistema progressivo che al proporzionale; ma è anche vero che in altri luoghi del trattato egli discorre della proporzionalità con tanta recisione che il ritenerlo fautore della progressione, come vuole il Say, è per lo meno azzardato. Fra i filosofi e gli economisti maggiormente favorevoli alla progressività vanno annoverati Rousseau, Saint Pierre, Condorcet, Fonteyrand, J. B. Say, Rossi, Garnier, Wagner,

ziarsi la plebe, e, cacciati ch'essi furono, continuò ed essere percepita tra il 1494 e il 1530 durante la Repubblica, ora in forma di prestito forzato, or di imposta democratica. Tornati i Medici (1530) essa fu abbandonata, finchè Cosimo III la fece risorgere sotto diverso nome nel 1710. Là «scala generale di proporzione» era un tributo progressivo che dall'1 % saliva al 20 % secondo il reddito, da 30 a 100 scudi. Dopo a Firenze non si parlò più di progressione. Dicono alcuni scrittori che Venezia abbia avuta una imposta sul capitale con carattere progressivo: ma nulla vi è di provato: si sa piuttosto di una imposta di capitazione in forma progressiva introdotta senza fortuna nel 1539. Qualche studioso riferisce che anche Paolo IV papa avrebbe nel 1556-1558 decretata un'imposta progressiva a due scaglioni sul valore degli stabili: per quanto ne tacciano gli storici. In Francia vi hanno decisi accenni di progressività ai tempi di Carlomagno (*heribannum* nell'805); imposte di classe graduate; tributi con carattere nettamente progressivo come la *cinquantième* di Filippo il Bello (1295); imposte generali e progressive sul reddito consentite dagli Stati Generali (1355; 1561, 1694) sino alla fine del regno del Re Sole; poi nulla sino alla Rivoluzione, durante la quale qualche applicazione della progressività vi fu, per quanto vi sian stati più discorsi e progetti che fatti». Per queste notizie confronta sovra tutto Masè-Dari: *L'imposta Progressiva*, Torino 1897: pp. 1-93. Questo stesso autore può essere utilmente consultato per quanto riguarda l'Inghilterra, la Germania, la Svizzera, l'Austria, la Russia, la Finlandia etc. In Inghilterra il primo e più lontano esempio di imposta progressiva sul reddito risale al 1435: esistevano prima, sin dal 1379, le *graduated poll taxes*, capitazioni graduate, le quali però finirono sempre col cadere sui poveri. Confronta su quanto precede sempre utilmente anche Seligman: *L'impôt Progressif en Theorie et en Pratique*. Paris, 1909, pp. 9-125. Seligman però aderisce anch'egli all'opinione che la ἐἰσφορά di Salone fosse un'imposta progressiva; il che non pare provato.

Walker, Schäffle, Neumann, Mamiani, e gran numero di teorici tedeschi olandesi e italiani*. Anzi ora si può dire che il maggior numero sia favorevole alla progressività. Ma grande invece fu nel passato l'avversione di molti autori per ogni forma di progressività: Mill, d'ordinario così temperato, parlava di *furto graduato;* Wolowski di *principio distruttivo e funesto;* Proudhon di *joujou démocratique*, ecc. E ciò senza parlare di Thiers, politico celebre ma economista assai mediocre, che affermava la progressività essere un *ributtante arbitrio*, che costituiva un *attentato alla proprietà* †.

Abbiamo citato queste testimonianza contrarie o favorevoli,

* Tra gli scrittori italiani favorevoli alla progressività si cita qualche volta Nicolò Machiavelli e come tale lo ricorda, ad esempio il Loria (*Studi sull'imposta Progressiva*, in *Verso la Giustizia sociale*, Milano 1904, pag. 384); mentre il segretario Fiorentino se fu fautore di un'imposta generale sul patrimonio la volle proporzionale e non progressiva (*Discorsi sulla Prima Dec.* I, 55). Vero è che il Machiavelli riteneva condizione indispensabile a tale imposta la massima eguaglianza di fortuna fra i cittadini, eguaglianza che si sarebbe potuta ottenere coll'*ammazzamento* di coloro la cui fortuna e la cui potenza superano il limite dell'eguaglianza. Nè fu favorevole per conto suo, alla progressività il Guicciardini: egli si limitò a esporre le ragioni che militano a favore della progressività e della proporzionalità in due discorsi sulla *Decima Scalata* di Firenze che sono ancora un modello di acume e di precisione (*Opere Inedite* Vol. X Firenze 1867, pp. 355-378). Quanto al Botero, che ad alcuno pare seguace della progressività, è a notare che egli, nella sua *Ragion di Stato*, discorre d'imposte accogliendo in massima le idee del Bodin fermandosi a dimostrare che devano necessariamente prevalere le imposte reali sulle personali: «Non si debbono tassare se non gli stabili (scrive Botero (*Ragion di Stato* Venezia 1589, pag 185) e l'aver voluto tassare i mobili alterò tutta la Fiandra contro il Duca di Alba». Su ciò confronta Ricca Salerno: *Storia delle Dottrine Finanziarie in Italia*, II Edizione, Palermo 1896. Confronta anche Seligman, *L'impôt* p. 131-132 e Masé-Darip. 273-242. Seligman dà grande importanza alle discussioni del Guicciardini.

† Oramai nessuno più parla di tal guisa e la questione, entrando nel campo pratico ha perduto l'antica asprezza. E gli argomenti di Thiers non sono presi in considerazione da nessun toerico serio. Questo scrittore avea in materia finanziaria idee così confuse che credeva l'imposta avesse *pour tendance essentielle et utile de se diversifier à l'infini* e basava tutto il suo sistema su una costruzione banale di *diffusion de l' impôt*, la quale bastava a spiegar tutto.

non perchè i nomi degli autori possano in materia simile avere grande importanza, la scienza avendo carattere impersonale e le verità scientifiche essendo sempre tali, da chiunque sostenute: ma per dimostrare appunto come l'accordo non si possa mai forse raggiungere nelle questioni che interessano da vicino la nostra esistenza pratica.

Si può ammettere senza difficoltà che l'imposta proporzionale sia stata per un lungo periodo, almeno come base dei diversi sistemi tributari, la regola: perchè si vorrebbe mutarla? Le ragioni sono molteplici: alcuni vorrebbero, perchè sono convinti che solo con la progressione si possono attutire gli urti più gravi nella disuguaglianza della ricchezza. Sono i loro argomenti gravi, ma non decisivi. Altri vorrebbero, perchè ritengono e non a torto, che i redditi minori siano colpiti più che i maggiori dalle imposte indirette: la progressione sarebbe in questo caso una correzione, o una compensazione, se meglio piace. Altri vede più a fondo la questione, come si può chiedere e si deve pretendere in materia simile: e allora non limita la difesa a fatti esteriori. Non è vero forse, si dice, che la ricchezza è di sua natura tale che a misura che noi ne disponiamo in maggiore misura essa ha per noi una utilità finale minore? Non è vero che nè la capacità contributiva, nè la eguaglianza di sacrifizio sono rispettate quando si pretende che ricchi e poveri paghino nella stessa misura? Queste domande non mancano di gravità, nè è facile rispondere negativamente.

118. Ma molti autori oppongono a ogni discussione su questa materia una specie di *fin de non recevoir*, che a sua volta non manca di creare imbarazzo: oppongono senza molti riguardi che la progressività sia contraria allo sviluppo della produzione; che sia arbitraria; che sia antigiuridica; che sia impraticabile ecc. Si può continuare la enumerazione: ma è forse inutile. La giumenta di Orlando aveva tutti i pregi e un solo difetto: era morta. Se la progressività avesse uno solo dei difetti accennati si potrebbe fare a meno di enumerare i vantaggi.

Invece, in questo *fin de non recevoir* così reciso vi è spesso una specie di prevenzione, che oramai è ingiustificabile. Dal punto di vista nettamente economico le indagini fatte finora non autorizzano in alcuna guisa a preferire nelle imposte dirette

personali e in quelle di successione il saggio proporzionale al saggio progressivo: la preferenza può essere determinata piuttosto da ragioni di convenienza pratica e corrisponde a speciali forme di distribuzione.

Si cita sempre una obiezione di Stuart Mill, che sembra decisiva; ma che ha un valore mediocre. Questo scrittore ha detto che in una pubblica sottoscrizione nella quale tutti siano interessati, si considera che ciascuno abbia fatto il suo dovere se ha sottoscritto secondo i suoi mezzi, cioè fatto un sacrifizio eguale per il bene comune. Lo stesso principio deve essere applicato alle contribuzioni forzate ed è inutile di cercare una base più ingegnosa *. Ora questa obbiezione, che ha l'aria di esser decisiva, non ha alcun potere di persuasione. In una pubblica sottoscrizione non concorrerebbero i più poveri; e in ogni caso un uomo ricco e senza figliuoli, che possedendo un milione di reddito desse 1000 lire, farebbe a giudizio unanime assai meno il suo dovere di un salariato con numerosa prole, che avendo 1000 lire di reddito contribuisse con una lira. Anzi la teoria della eguaglianza di sacrifizio, messa da Mill a base della imposta, mena direttamente alla progressività. Infatti, vi è una parte del reddito di ogni famiglia che deve considerarsi come indispensabile alla esistenza: gli aumenti successivi invece non corrispondono a bisogni urgenti finchè si raggiunge un limite in cui ogni aumento risponde a bisogni superflui. Or colpire tutti i redditi con tasso uniforme significa indurre i cittadini a sopportare sacrifizi inversamente diseguali.

La progressività della imposta è stata nei secoli decorsi usata assai male, come strumento di vendette politiche, sopra tutto nei piccoli stati e nel prevalere di fazioni popolari. Quindi rimane contro di essa un senso di prevenzione: e qualche volta si combatte in un nome della giustizia ciò che non solo è giusto, ma risponde ai nostri stessi sentimenti †. Ma quali sono i più gravi argomenti invocati contro ogni forma di progressività?

* J. S. Mill: *Principles*, V, 2.

† Bisogna dire della giustizia ciò che Montaigne dice della gloria: — Il y a le nom et la chose; le nom c'est une voix qui remarque et signifie la chose; le nom, ce n'est pas une partie de la chose, ny de la substance; c'est une pièce etrangière joincte à la chose et hors d'elle.

La progressività, si dice, è *contraria allo sviluppo della produzione;* su quest'ultima agisce infatti come un principio di utilità decrescente. Se aumenta il reddito lordo di ogni proprietario o imprenditore non aumenta in pari proporzione l'utile netto. Se la progressività agisse dannosamente sulla produzione bisognerebbe respingerla senz'altro: niente più interessando all'umanità, anche nella parte sua ricca e più colta, che lo sviluppo della produzione. Ma non è così.

Quando si dice che la maggiore operosità, la maggiore attività verrebbe colpita anche di più e si teme che la progressività agisca come una forza limitatrice delle intraprese industriali, non si tien conto che non si tratta già delle applicazioni pratiche di aliquote enormi, tali da scoraggiare la produzione, ma semplicemente di aliquote progressivamente più elevate.

Che la produzione scoraggi il produttore, come tanti han detto e ripetuto, è cosa che dipende sempre dalla entità e dalla gravità delle aliquote. Un paese che abbia col metodo proporzionale aliquote del 25% scoraggirà la produzione ben più che un paese in cui le aliquote progressive più alte non sorpassino il 20.

La progressività, secondo alcuni, secondo molti, ha per effetto di *assorbire il reddito;* qualche volta si dice perfino di *intaccare* il *capitale.*

Se anche, si osserva, la progressione cresca tenuemente, come per esempio di 0,50 per ogni 1,000 lire, arriverà un punto in cui assorbirà tutto il reddito e intaccherà il capitale. Non occorre avere competenza matematica per capir ciò. Man mano si sale, la progressione deve scoraggire ogni formazione ulteriore di ricchezza: e oltre un certo limite deve assorbire tutto il reddito. È una obbiezione di carattere pratico, più che di carattere teorico. Ma è evidente, e lo dimostrano tutti i sistemi d'imposizione progressiva, che nell'applicare la progressività si seguono norme che evitano il pericolo dell'assorbimento del reddito. I finanzieri pratici trovano facilmente, e l'han trovato tante volte, il modo di fare che una misura giusta e conveniente impedisca quei mali che si temono.

Ma nelle istituzioni umane si tollera più la durezza che l'arbitrio, più la severità che l'abuso: è opinione comune che la progressività sia *arbitraria e* quindi *antigiuridica.* Dove si fermerà

la progressione? Non sarà come nel passato a Firenze, ove la *decima scalata*, la progressione del tempo, serviva piuttosto agli uni per dare la scalata al governo o agli altri per restarvi, per fare vendette o per atterrare gli avversarii o, come fecero i Medici, per abbassare la potenza dei ricchi e dei nobili?*. Ora l'arbitrarietà non esiste, altrimenti bisognerebbe mettere per logica un ordine naturale delle imposte. Forse non è arbitraria la proporzionalità? Vi è un limite logico o scientifico il quale dica che la proporzione deva essere uno, o cinque, o quindici o venti per cento? E se è fissato appunto il limite massimo della progressività in una imposizione del quindici per cento, chi può dire che sia antigiuridico o ingiusto che i redditi minori paghino uno, i medi cinque, i massimi quindici per cento? Perchè ciò è più ingiusto, è più antigiuridico, che se tutti, ricchi e poveri pagassero dieci e il povero dovesse su una entrata media annuale di famiglia di appena cinquecento lire togliere cinquanta lire che sono il pane, la vita stessa? Mentre per chi ha centomila lire di reddito anche saggi più alti non modificano sostanzialmente le condizioni di esistenza. Appunto perchè nella nostra società si tende con ogni sforzo verso la uniformità della imposta, occorre che il sacrifizio dei contribuenti sia eguale e quindi si tenga conto delle condizioni soggettive di ciascuno.

L'imposta progressiva, si afferma inoltre, *non è mai stata praticata ed è impraticabile;* la prima cosa è vera solo se si riferisce al complesso dei vari sistemi tributari, la seconda non è vera affatto; in ogni caso i due termini non sono in rapporto fra di loro. Certo non esiste nei tempi moderni alcuno esempio di un paese che abbia applicato tutte la sue imposte nessuna esclusa con metodo progressivo. Le imposte indirette sui consumi non si prestano alla progressione: le imposte dirette reali si prestano poco, perchè si rischia di colpire ingiustamente, non tenendo conto della situazione personale dei contribuenti*. Non si tratta

* La *decima scalata* acquistò un carattere a dir così socialista coi Medici. Dal 1471 al 1494, anno della loro cacciata, i Medici sottrassero ai cittadini con le *decime graduate* circa 6.426.724 fiorini, pari a quasi 640 milioni di oggi — Cfr. Masè Dari: *L'imposta etc.*, pp. 65-66.

che delle grandi imposte dirette personali, le quali in passato o non esistevano o dati i mezzi di accertamento e lo sviluppo della società in cui venivano applicate, erano assai arbitrarie. D'altra parte la società così com'è ora, è storicamente un fatto nuovo: alcune nazioni di Europa hanno da sole più abitanti che non avesse il mondo conosciuto dai romani. Esistono lotte sociali: non lotte fra ricchi e poveri sotto forma di fazioni. I mezzi di accertamento e di valutazione dei patrimoni individuali sono facili. Non si tratta più di affidare intere province, messe a molti giorni o a mesi di distanza, all'arbitrio di un percettore delle imposte. Si calcola agevolmente l'ammontare della ricchezza privata; si conoscono i patrimoni maggiori; si classificano persino la famiglie secondo i redditi. La statistica fa tutto ciò a bastanza abilmente: quindi l'esempio del passato non ha valore decisivo e nè meno assai grande. Ma perchè allora la progressività sarebbe impraticabile sotto ogni forma e in tutte le imposte?

Perchè, si dice, la progressività *scoraggia il risparmio e costringe il capitale ad emigrare*. Che la progressività scoraggi la formazione del risparmio non è punto vero, se le aliquote più elevate non sono tali da assorbire o minacciare il reddito. Anche dato il sistema proporzionale, le aliquote molto elevate scoraggiano il risparmio. Non è dunque la distribuzione della imposta, secondo proporzione o progressione, che scoraggi il risparmio, ma semplicemente l'altezza dei saggi. D'altronde, ammesse anche in pratica aliquote relativamente elevate per redditi molto elevati, se queste non sono tali da rendere svantaggiosa la speculazione o inutile il risparmio (e nulla si può dire in linea assoluta, tutto dipendendo da condizioni mutabilissime), la progressività non agirà in nessun modo come prevedono i suoi avversari. D'altra parte nelle nostre società il risparmio avviene in proporzioni assai maggiori che non sia mai avvenuto:

* La progressione è applicata alla imposta fondiaria nella Nuova Zelanda (*Land and Income Assessment Act* dell'8 settembre 1891); e nello Stato di Oklaoma (Stati Uniti di America) dal maggio 1908. Nell' Australia, a Victoria, sono colpite le proprietà fondiarie il cui valore supera le 2.500 sterline; nella Nuova Galles del Sud, nell'Australia del Sud, e nella Tasmania sono colpite progressivamente le terre non coltivate.

l'accumulazione del capitale, principalmente nei paesi più ricchi, è quasi automatica.

L idea banale che il capitale colpito progressivamente tenda a emigrare, si confuta facilmente. Tutte le volte che una cosa che non si voleva è stata fatta, si è detto sempre che il capitale sarebbe fuggito. Sarebbe fuggito se si fossero impedite le forme di sfruttamento delle classi operaie, mediante una buona legislazione delle fabbriche : sarebbe fuggito se le speculazioni di borsa fossero state frenate in ciò che hanno di più immorale; sarebbe fuggito se si fosse attaccato all'industria il grave peso dell'assicurazione obbligatoria. Molti stati han fatto tutte queste cose e il capitale non è fuggito ; anzi il suo accrescimento è avvenuto rapidamente. La mobilità del capitale è meno grande che non si creda ; e in ogni modo questa obbiezione, come la precedente, non riguarda già il *metodo* d'imposizione, ma l'altezza dei saggi. Ecco il caso della Prussia : quante volte il capitale dovea fuggire ! Dovea con la legislazione delle fabbriche e con le assicurazioni obbligatorie : peso assai rude per le industrie ; dovea fuggire, dato l'ordinamento militare del paese (e ne è stata più volte segnalata imminente la fuga) e per la legislazione delle borse e per i criteri progressivi adottati alla imposizione diretta* ecc. Dovea per tante altre cose ancora. E pure la capitalizzazione annuale della Prussia aumentava ogni giorno; ed era grande. Il capitale come i coristi di teatro annunzia molto spesso la partenza; ma anche quando parte si sa bene che rimane a poca distanza. Si citano sempre i casi di qualche Cantone svizzero, dove in conseguenza di imposte progressive molti capitali sono emigrati. la Svizzera è troppo piccola per essere confrontata a un paese grande : ma sopra tutto i suoi Cantoni sono qualche volta unità di popolazione quasi invisibili. Vi sono Cantoni che hanno meno di 14 mila abitanti: uno solo passa mezzo milione di abitanti. Il cantone di Vaud, che da più antico tempo ha applicato la progressività (tante volte

* La legislazione sulle borse senza dubbio determinò in principio una fuga del capitale mobile di speculazione dalla Germania, con danno degli industriali e degli agricoltori, ma in pratica la tolleranza in materia di contratti a termine ha riparato subito ai primi risultati della legislazione.

inutilmente citato) avea 303.139 abitanti al 1907 su un territorio di 3253 Kil. q. Ebbene una imposta progressiva in un paese simile, dove tutti si conoscono, dove è singolarmente noioso far sapere il patrimonio proprio a tutti (le piccole collettività, principalmente se democratiche, soffrono più fortemente la gelosia) che imbarazzi deve portare! che noja deve essere ogni inquisizione! E in compenso che cosa costa percorrere 10 o 15 chilometri e andare ad abitare in un paese vicino, cioè in un altro Cantone dove si paga un poco meno e vi sono gli stessi vantaggi? E a pochi chilometri vi è un'altra legge d'imposta speciale. Molto probabilmente se a Pavia vi fosse una imposta speciale molto inquisitiva, i cittadini più ricchi preferirebbero stare a Milano. Ben diverso è il caso di imposte generali applicate in grandi unità territoriali. D'altra parte, quando si pensi che quasi tutti gli stati maggiori della Germania, l'Inghilterra, l'Austria, hanno imposte progressive, come quasi tutti i grandi stati hanno una legislazione delle fabbriche, appare evidente che la fuga del capitale è impossibile. Nella medesima Svizzera, osserva il Seligman « la prosperità nazionale si sviluppa, i capitali aumentano; mentre in Australia dove la progressione è applicata anche alle imposte reali, la proprietà privata, non è indebolita e i capitali non sono stati scacciati ».

Infine in alcuni paesi si oppone che l'imposta progressiva è *contraria a leggi statutarie* fondamentali: è un'obbiezione contingente e di gravità non grande. In Italia, per esempio, l'articolo 25 dello Statuto dice che tutti i cittadini contribuiscono indistintamente, nella proporzione dei loro averi, ai carichi dello Stato. Ma in materia di diritto pubblico quante disposizioni sono cadute in desuetudine! Nello stesso statuto italiano l'articolo 28 prescrive che le bibbie, i catechismi, i libri liturgici e di preghiera, non potranno essere stampati senza il preventivo permesso del vescovo. Invece sono stati stampati sempre senza alcun permesso del vescovo, e quell'articolo non è stato mai applicato*. In Inghilterra esempi di tale natura sono anche più

* E non è il solo articolo 28 andato in desuetudine! Son caduti l'art. 18 per effetto della legge delle guarentigie; l'art. 40 sull'obbligo del giuramento,

frequenti. D'altra parte ciò che è stato stabilito con una legge sia pure fondamentale si può con un' altra abrogare : occorre solo sapere se la mutazione sia vantaggiosa e giustificabile.

In conclusione, dunque, non esiste alcuna ragione, per cui la progressività deva essere condannata in precedenza : nè alcuna perchè sia accolta, come dicevamo, con un *fin de non recevoir* ingiustificabile.

Noi consideriamo invece la progressività e la proporzionalità non già come due metodi di cui l'uno escluda l'altro e che impongano quindi all'osservatore di decidersi per uno dei due, ma piuttosto come due metodi che si completino a vicenda. Le imposte sui consumi devono essere per necessità proporzionali ; e le imposte dirette reali, che potrebbero essere arbitrarie se progressive è bene che siano anch' esse proporzionali. Ma preferire la progressività nelle imposte dirette personali può dipendere da criteri di politica e di legislazione finanziaria, la cui opportunità può essere consigliata solo da circostanze particolari. I sistemi tributari sono il risultato di condizioni storiche e ciascuno risponde a una situazione differente. La distribuzione della ricchezza, la forma che la tassazione assume nel suo complesso, possono solo giustificare la proporzionalità e la progressività, che non sono nè l'uno nè l'altro metodi condannevoli in via assoluta.

119. Noi abbiamo visto per quali ragioni si possa e si deva non accogliere nessuno di quelli che alcuni economisti considerano come i vizi redibitori della progressività. Ciò non significa che si deva accoglierla come base generale del sistema tributario, forse nè meno che si possa. Che cosa dunque può giustificarne la introduzione, o per dir meglio, poichè nessuna scienza può aver per scopo di giustificare alcuna cosa, ma piuttosto di spiegare : che cosa spiega la introduzione del metodo di progressività da parte di molti stati ?

Le ragioni per cui la progressività viene introdotta sono molteplici ; prevalgono ragioni pratiche (compensazione), o socia-

dentro due mesi, dei deputati; l'art. 53 sulla maggioranza assoluta nelle votazioni; l'art. 62 sull'uso della lingua francese; l'art. 76 sulla milizia comunale; e parecchi altri articoli.

li, o economiche*. Alcuni la desiderano sempre per una ragione pratica : a scopo di *compensazione*. Non è una spiegazione scientifica del fatto: ma nè meno è una spiegazione da trascurare. Le imposte indirette, che sono la base dei bilanci odierni, che sono a dirittura la quasi totalità di alcuni bilanci, colpiscono senza dubbio in proporzione assai maggiore i redditi minori. La imposta sul sale, per esempio, colpisce più i poveri che i ricchi, più le famiglie numerose che quelle poco numerose. Una famiglia di contadini paga spesso quanto una famiglia di milionari. Tutte le imposte indirette che colpiscono generi di prima necessità o almeno di largo consumo operano presso a poco allo stesso modo. Le imposte dirette reali non possono essere un correttivo: qualche volte anzi aggravano il male.

Ora con imposte personali progressive si può bene correggere le disuguaglianze, o per dir meglio le ingiustizie più stridenti. Gli economisti trovano questa spiegazione della progressività un poco banale, poichè piuttosto che risalire ad alcun principio, risale a una circostanza di fatto. Pure la loro maraviglia è un

* Seligman, nel libro più volte citato, sottopone a minuto e dotto esame le idee degli scrittori che in vario senso hanno sostenuto il principio della progressività e le raggruppa secondo i principi da cui partono. Interessantissimi sono sopra tutto gli scrittori olandesi: Pierson, Treub, von den Linden, Bok, ecc. che partendo appunto dal noto principio, che ogni dose successiva di ricchezza ha un grado di utilità finale minore della precedente, ritengono che la eguaglianza di sacrifizio renda necessario ammettere il sistema progressivo come il solo giusto. Sono state oggetto di grandi discussioni negli ultimi anni le teorie di un altro olandese, Cohen Steuart, il quale alla progressività ha cercato dare un solido fondamento dottrinale: benchè la sua pretesa di precisione psicologica e matematica non sia confortata dai risultati. Non ammettendo le conseguenze della teoria del grado di utilità finale, Cohen Steuart, con un lungo ragionamento matematico, stabilisce una serie di aliquote subordinate, le quali, a seconda del valore attribuito all'aliquota iniziale, che serve come punto di partenza, oscillano tra un massimo e un minimo e producono le combinazioni di serie di aliquote medie, che secondo lo scrittore olandese, danno un giusto sistema di distribuzione del carico tributario e che, senza eccessivo gravame, applicano il principio dell' eguaglianza di sacrifizio mediante la progressione o la degressione. Non è ora il caso di entrare in particolari relativamente ai calcoli e alle teorie del Cohen Steuart, che sono state ripetutamente esaminate, sopra tutto in Italia dal Loria. Confronta Seligman: *L'impôt etc.*, pp. 125-294.

poco ingiustificata ; in questa materia sono i fatti che hanno la più grande importanza e invocare un fatto innegabile ed evidente non è cosa di poca importanza.

Ma molti vanno più in là: essi si propongono di dimostrare che occorre introdurre la progressività per correggere le diseguaglianze più aspre, che esistono nella ripartizione della ricchezza. Essi vogliono in altri termini, che *l'imposta abbia una funzione sociale*. E ciò che dice Wagner: sono le idee di Scheel, di von Sybel, di numerosi scrittori tedeschi che assegnano all'imposta una funzione etico-sociale *.

Queste ragioni non sono molte persuasive. Perchè l'imposta possa agire sui fenomeni di distribuzione, occorre che i saggi di essa siano elevatissimi e ancora che intacchino vivamente la potenza di accrescimento del capitale. È una cosa la quale non può esser fatta senza pericolo e che presenta una serie d'inconvenienti grandissimi. Niente più si presta alla spoliazione quanto ammettere teoricamente che essa sia lecita, riconoscerla come un diritto, anzi come un dovere. Date le lotte tra le classi sociali, nulla è più pericoloso che ammettere che una classe, perchè ha il potere politico, deva spogliare le altre : non si può elevare a principio l'abuso, tanto meno la violenza.

Assai maggiore importanza hanno quelle spiegazioni, le quali risalgono alla teoria generale del valore : e che trovano nella progressività un fondamento economico. È fuori di dubbio (e il fatto era riconosciuto anche prima che la scuola economica austriaca facesse accettare la teoria del grado di utilità finale) che le soddisfazioni le quali derivano da ogni aumento del reddito sono minori mano mano che si sale. Se è vero che ogni bene posseduto da un individuo si decompone, ed è sempre la utilità della frazione meno utile che determina il valore di tutte

* Wagner ritiene che la forma attuale di proprietà e le idee correnti intorno ad essa menino necessariamente al sistema proporzionale. Chiunque, egli scrive, sia partigiano della proprietà individuale secondo l'attuale organizzazione della società, dev' essere partigiano dell'imposta proporzionale (con la facoltà di migliorarla quando sia possibile) : chi invece crede vi sia ragione di modificare il diritto di proprietà, di livellare le fortune, deve caldeggiare l'imposta progressiva perchè essa è un ottimo strumento di riforma sociale. Wagner: *Allgemeine Steuerlehre*, Stuttgart, 1880, pag. 195-216.

le altre, è vero per conseguenza che il sacrifizio dei contribuenti è tanto maggiore quanto minore è la loro ricchezza. E anche è vero che la capacità contributiva non è proporzionale al reddito ma aumenta progressivamente con l'aumentare di esso. In altri termini, chi abbia appena un reddito di 1.000 lire se è colpito da una imposta proporzionale del 10 per cento, sopporta un sacrifizio assai più grande di chi avendo un reddito di lire 100 mila, paghi per la stessa ragione 10 mila lire di imposte. Senza dubbio molte condizioni particolari: il carattere delle persone, le condizioni di esistenza, la famiglia, fanno sì che la valutazione di ogni successivo aumento del reddito sia diversa secondo le persone. Ma ciò, se prova che gli aumenti successivi del reddito producono in persone differenti conseguenze diverse, non prova già che in via generale non si debba ammettere che la utilità finale del reddito diminuisca con l'aumentare di esso. Ora soltanto l'imposta progressiva, la quale sottrae una quantità di ricchezza più grande ai possessori dei redditi più elevati, garentisce un eguale rapporto dell'utilità assorbita dall'imposta totale della ricchezza *.

È evidente dunque che, risalendo ai principi economici generali, la progressività dell'imposta trova un fondamento solido: e del pari è evidente che base non meno solida ha nel fatto che le imposte personali progressive appaiono sempre più come un utilissimo completamento e un ottimo correttivo delle imposte indirette.

Qui non vale nè meno la pena di accennare ad alcune obiezioni di cui assai spesso si è abusato: una sopra tutto di Thiers, che viene sempre ripetuta †. Thiers diceva che se l'imposta è un premio di assicurazione che ciascun individuo paga allo Stato, il contributo di ciascun cittadino deve essere appunto proporzionale alla somma assicurata; o nel caso d'imposta il contributo dei cittadini deve essere proporzionale alla quantità e all'entità dei diritti che lo Stato protegge. Quindi, chi ha la protezione per cento paga uno, chi l'ha per mille deve pagare in proporzione dieci e non più. Noi abbiamo visto come la teoria,

* Cfr. Sax: *op. cit.* pag. 52 e seg. e *Die Progressivesteuer*, ecc.
† Thiers: *De la propriété*, lib. IV cap. III.

che mette a base della imposta il principio dell'assicurazione, non abbia in nessuna guisa fondamento scientifico, Ma ammesso pure che l'abbia, l'argomento di Thiers è fragile. Nelle società di assicurazioni il premio non è proporzionate soltanto all'entità della somma assicurata, ma al grado di probabilità di perdita e all'entità della perdita stessa. Così le società di assicurazioni, quando assicurano un individuo per somma elevata, a loro volta si riassicurano quasi sempre presso altre società, mosse dal desiderio di ripartire il rischio. Inoltre il premio annuale è commisurato, come si è detto, alle probabilità di perdita.

Un individuo povero, in realtà, in ogni mutamento di società ha poco da perdere e si può ben ritenere che poco gl'importi se un governo succeda ad un altro, una dominazione ad una altra. Non può dirsi la stessa cosa delle persone ricche a cui benefizio, diretto o indiretto, ridondano gran parte dei servigi pubblici, e in generale tutte le spese pubbliche. L'esempio di Thiers è dunque scelto molto male a proposito ; la qual cosa non è rara dover notare in tutta l'opera economica e finanziaria dell'illustre politico.

120. Mettiamo da parte l'obiezione che oltre un certo limite (oltre tredici gradi, in alcuni casi) l'imposta progressiva assorba tutto il reddito. Non è un'obiezione seria : a ogni modo la pratica l'ha già ampiamente chiarita. Sono poche le legislazioni moderne nelle quali il principio della progressività non è penetrato. In Inghilterra, in Prussia, in Olanda, in Austria, in Svizzera, in America, in Australia, il metodo della progressività è applicato a molte imposte. Sono notevoli sopra tutto le riforme tributarie in alcuni stati della Germania. Importantissima la riforma compiuta nel 1896 in Austria. Scopo di essa è stato preparare nelle imposte dirette il passaggio della imposizione obiettiva sul reddito alla imposizione subbiettiva sulla entrata e dalla imposizione separata dei singoli redditi a quella unica e generale sull'entrata.

Se non vi è sistema tributario che applichi la progressione a tutte le imposte, non vi è si può dire, oggi, stato civile di Europa o di America, al cui sistema tributario la progressione sia ignota. L'Inghilterra non aveva una vera imposta progressiva sul reddito (*income tax*) ma le riforme di Lloyd George

mutarono, nel 1910, il carattere dell'imposta; che era prima proporzionale per i redditi superiori a 700 sterline (17654 lire) e degressiva da questa cifra sino a quella di 160 sterline (quattromila lire) che segna il limite d'esenzione. In Inghilterra è progressiva l'imposta sulle successioni. L'imposta sul reddito era progressiva in Prussia, nel Baden, nella Baviera, nel Wurttemberg, nel regno di Sassonia, nelle città anseatiche etc.: erano progressive anche in Germania alcune imposte locali; l'Impero aveva dal 1906 un'imposta progressiva sulle successioni (e la avevano già il Baden, sin dal 1899, Amburgo e Lubecca sin dal 1903, Brema dal 1904, Anhalt e Reuss dal 1905); e dal 1905 si cominciava ad applicare un'imposta progressiva sul plus valore dei terreni (*Wertz wachesteuer*) in varie città (Colonia, Francoforte sul Meno, Dortmund, Essen, Gelsenkirchen, Hanau, Liegnitz, sobborghi di Lipsia e di Berlino ecc.) Iu Austria, era in parte progressiva l'imposta sul reddito ed era anche progressiva l'imposta supplementare sui maggiori stipendi. Nella Svizzera l'imposta progressiva sul solo reddito o sul reddito e sul capitale si incontra in tutti i 25 Cantoni: in nove è progressiva quella sulle successioni, e imposte progressive di una qualsiasi natura esistono in 21 Cantoni. Nel Belgio la progressività è riservata ad alcune imposte locali. Anche in Olanda gli enti locali (Amsterdam, Terneuzen, ecc.) hanno imposte progressive, ed è colà progressiva l'imposta sul capitale e sul reddito del 1893. In Danimarca esiste un'imposta sul reddito, accoppiata ad un'imposta complementare sul patrimonio; la prima è progressiva e la seconda è proporzionale e l'imposta sul reddito presenta una specialità da ricordare, in quanto ha un minimo di esenzione diverso secondo la natura del distretto: a Copenaghen, ad esempio, il minimo di esenzione è di 800 corone in città, di 700 nei borghi e di 400 nella campagna. Nella Svezia si hanno un'imposta progressiva sul reddito e una sulle successioni come anche in Norvegia. In Francia, può avere carattere progressivo la *contribution mobilière* (legge 15 luglio 1903) ed è progressiva l'imposta sulle successioni. Nell' Australasia l' imposta sulle successioni è progressiva (Nuova Galles del Sud, Victoria, Australia del Sud, Queensland, Australia Occidentale, Tasmania, Nuova

Zelanda); Victoria ha un'imposta fondiaria progressiva sulle proprietà il cui valore superi le 2500 sterline; ha un' imposta progressiva fondiaria al disopra del valore di 500 sterline la Nuova Zelanda: hanno imposte progressive fondiarie sui terreni non migliorati la Nuova Galles del Sud, l'Australia del Sud e la Tasmania; vi è un'imposta progressiva sul reddito a Victoria, nel Queensland, nell'Australia, del Sud, nella Tasmania (dove é graduata sul valore locativo delle abitazioni), nella Nuova Zelanda. Gli Stati Uniti di America, non presentano che due insignificanti esempi d'imposta progressiva sul reddito: nella Carolina del Nord e nella Carolina del Sud; i progetti di una imposta generale federale sul reddito essendosi arrestati sinora di fronte alla dichiarata incostituzionalità di una imposta sui redditi già altrimenti tassati: vi è un qualche carattere progressivo o degressivo nelle imposte sulle società commerciali (corporation taxes) dei singoli Stati (nella maggior parte degli Stati del Sud e negli Stati di Wisconsin, Michigan, Vermont, Maryland); ed in tredici Stati è progressiva l' imposta sulle successioni, con progressione che in cinque Stati si applica a tutte le classi di eredi (California, Idaho, Massachusset, Minnesota, Wisconsin); in sei ai parenti meno prossimi e agli estranei (Colorado, Illinois, Nebraska, Carolina del Nord, Oregon, Dakota del Sud) e in due agli eredi in linea collaterale (Texas e Washington), Nel Canadà, due provincie hanno l'imposta progressiva sulle successioni dal 1892 (Ontario e Nuova Scozia) una terza (Isola del Principe Edoardo) la ha del 1894; e più recentemente essa è stata introdotta in quelle di Nuova Brunswick, di Manitoba, di Québec, e Columbia brittannica. Nel 1904 un imposta progressiva sul reddito è stata introdotta nella Colonia del Capo di Buona Speranza; un *income-tax* progressiva esiste anche, dal 1904, nella Colonia inglese di Saint Vincent (Piccole Antille, gruppo delle Isole sopra Vento), mentre nelle Isole Sottovento (anche esse appartenenti alle Piccole Antille) vi è una qualche graduazione nella imposta sul reddito. Nel Messico si ha una imposta leggermente progressiva sul reddito, dal 1901. Nel Giappone sono progressive la imposta sul reddito e quella sulle successioni. « Da quanto si vede — nota il Seligman — risulta chiaramente che la tendenza alle

imposte progressive si sviluppa quasi dovunque; ma occorre ricordare che le principali applicazioni del principio progressivo negli ultimi anni si hanno nelle imposte sulle successioni, che si percepiscono una volta tanto, mentre in quanto riguarda le imposte sul reddito e sul capitale, che si percepiscono ogni anno, la graduazione ha assunto piuttosto la forma della degressione che quella della progressione » *.

121. Come può essere applicata la progressività? con quali temperamenti? secondo quali criteri?

Dove la progressività della imposta è stata applicata, si seguono nell'applicazione criterii assai differenti: vi sono imposte progressive e degressive, sistemi progressivi con esenzione generale del minimo di esistenza, con tassi variabili, per categorie, con elemento imponibile variabile, ecc. **.

Si possono così, per semplicità, raggruppare le varie forme nelle quali la progressività è applicata:

1. Progressione mediante *esenzione generale del minimo di esistenza*. Il contribuente ha in questo caso il diritto di dedurre dal suo reddito netto, qualunque esso sia, una somma determinata, 500, 600, 700 franchi che rappresentano un minimo necessario all'esistenza. In alcuni cantoni svizzeri la esenzione è limitata alle persone che hanno un reddito inferiore a una somma stabilita. Quando si applichi il primo metodo sopra tutto, si viene ad ottenere una forma tenuissima di progressione. Supponiamo 4 redditi: A, di 1001 franchi, B, di 10,000 e D di 1,000,000 di franchi. Supponiamo ora che ogni contribuente abbia il diritto di far esentare 1,000 franchi di reddito dalla imposta; questa allora colpirà con lievissima progressione i quattro redditi da noi indicati. È una progressione assai attenuata e di cui non si può dire anzi che sia una vera progressione†.

* Confronta su tutto ciò: Seligman: *L'impôt Progressif*, pp. 58-13.2

** De Cèrenville: *Les impôt en Suisse*, pag. 314 e seg.

† Ciò è reso più evidente da un esempio:

	Somma dichiarata	Deduzione	Somma colpita	Saggio proporzionale	Imposta pagata	Rapporto fra la somma dichiarata e la imposta pagata
A.	1.001	1000	1	10 % f.	0.10	0.01 %
B.	10.000	1000	9.000	10 »	900.—	9. %
C.	100.000	1000	99.000	10 »	9.900—	9.9 %
D.	1.000.000	1000	999.000	10 »	99.900.—	9.99 %

Molti scrittori credono che questa forma di progressività, che si trova in parte nell'*income tax* inglese e in altre imposte, possa conciliare proporzione e progressione e non si rifiutano di accettarla. De Foville calcolava che esentando 250 lire come minimo di esistenza per ciascun individuo e calcolando una famiglia di sei persone, fino a 1.500 lire, una imposta proporzionale del 10% non colpisce alcuno, a 1.750 lire colpisce in proporzione di 1.42, a 2.000 di 2.05, a 3. 000 di 5, a 4 mila di 6.27. a 5 mila di 7, a 6,000 di 7.50 ecc.*. Così vi può essere una progressione che si ottiene mediante detrazione di una *quantità fissa* come mediante detrazione di una *quantità variabile*.

2. *Progressione per gradi*, o come si dice comunemente da molti per scaglioni. Si dividono i vari redditi o patrimoni in classi; a ogni classe si assegna un'aliquota diversa, che aumenta con l'aumentare del reddito. In ogni classe l'aliquota rimane la stessa: per esempio da 3 mila a 4 mila, da 4 mila a 5 mila, da 5 mila a 6 mila vi sono tre saggi diversi di imposta, ma sempre eguali per ciascuna classe. L'*estate duty* inglese che colpisce le eredità è ordinata così †; così in Finlandia la imposta sul reddito e nel cantone di Vaud l'imposta mobiliare, ecc. Questa forma sembra più adatta per le trasmissioni di ricchezza a titolo gratuito.

3. *Progressione per classi*. I redditi sono divisi non già in gradi, in grossi gruppi, ma in numerosissime categorie: cominciano da un minimo di esenzione e vanno fino a un reddito in generale molto elevato. In ciascuna categoria vi è una quota fissa d'imposta. I redditi di una stessa categoria pagano la stessa imposta. Così è ordinata l'imposta sul reddito (*Einkommensteuer*) in Prussia, in cui le categorie sono numerosissime e piccole.

* De Foville: *La Justice dans l'Impot* in R. P. P. aprile 1902.

† L'*estate duty*, secondo la legge di Finanza 29 aprile 1910 proposta da Lloyd George colpiva in ragione di 1 % da 100 a 500 sterline; di 2 da 500 a 1.000: di 3 da 1.000 a 5 mila: di 4 da 5 mila a 10 mila: di 5 da 10 a 20 mila: di 6 da 20 a 40 mila: di 7 da 40 a 70 mila; di 8 da 70 mila a 100 mila; di 9 da 100 a 150 mila: di 10, da 150 a 200 mila; di 11 da 200 mila a 400 mila etc. di 15 per cento oltre il milione.

4. *Supplemento progressivo aggiunto a fianco all'imposta.* In questo sistema il supplemento progressivo non dipende direttamente come i precedenti dal reddito o dal capitale imponibile, ma dalla somma delle imposte dovute dal contribuente, per il capitale o reddito, aumentata di un tanto per cento : per esempio oltre una certa cifra, non sottomessa all'aumento, vi è aumento dal 5 al 20 per cento. Alcuni cantoni della Svizzera (Soletta, Sciaffusa e Argovia) adoperano questo metodo che fa dipendere l'ammontare del supplemento progressivo non dal capitale o dal reddito imposto, ma dalla somma delle imposte, calcolate proporzionalmente a un tasso fisso della legge, sul capitale e il reddito. È un metodo assai complicato e i cui risultati sono scarsi.

Vi sono molte forme derivate, che sono state adottate ogni giorno senza dar luogo a nessuno degli inconvenienti che si temevano e che si esageravano.

In generale il metodo progressivo si applica meglio alle imposte generali sul reddito e alle imposte sui trasferimenti della ricchezza a titolo gratuito (successioni, donazioni ecc.).

NOTA

In Austria la legge riguardante l'entrata messa in vigore il 25 ottobre 1896 avea la formula per la progressione sino a 29.000 fiorini di entrata nel seguente modo :

$$P = 4 - \left(\frac{135}{m + 35} + \frac{4,8583}{m^2} \right)$$

in cui P indica la percentuale della imposta, m la media delle entrate di ciascun grado.

Per le entrate che arrivano a fiorini 1000.000 la formula era

$$P = m - \frac{400}{m}$$

E da 100 mila fiorini in su la formula era

$$P = 5 - \frac{475}{m}$$

Molti scrittori hanno proposto formule adatte a togliere alla progressività ogni arbitrio: o per dir meglio a toglierle ogni pericolo. Alcune di queste formule sono veramente ingegnose.

A titolo di esempio (ve ne son tante, che non si può parlare qui che di un esempio) si riporta la formula di Vauthier. (Cfr. Vauthier: *De l'impôt progressif*, Paris, 1861 e l'articolo nella R. d. E. P. marzo 1893). È assai facile, dice questo scrittore, costituire una infinità di serie numeriche continue, più complesse ma anche così nettamente determinate come quelle che reggono le imposte progressive usuali; e mediante l'impiego di una di queste serie convenientemente scelta, è facile sfuggire a quello che pare il grande pericolo della progressione: l'assorbimento del reddito e del capitale.

Vauthier ricerca una formula che permetta colpire non la totalità dei valori contemplati dall'imposta, ma soltanto ciò che in questi valori eccede un *quantum* determinato e sottratto a ogni prelevamento. Si chiamino:

x l'espressione generale del valore considerato dalla imposta,

a la quantità esente dall'imposta,

i l'ammontare della imposta prelevata,

m il tasso fisso del prelevamento sulla parte del valore imposto eccedente il minimo esente,

y il tasso del prelevamento riportato al valore totale imposto.

Il prelevamento i sulla parte $x - a$ del valore imposto ha dunque per espressione:

$$i = m\ (x - a)$$

da cui si ha: $yx - i$.

$$yx = m\ (x - a)$$

$$\text{e si ha inoltre } y = m - \frac{ma}{x}.$$

Caratteristica di questa formula è che i cresce proporzionalmente a $(x - a)$ e che il saggio y è variabile, ma non si può mai sorpassare il limite m fissato precedentemente.

Molte altre formule sono state proposte e alcune sono assai ingegnose e raggiungono perfettamente lo scopo di togliere alla progressività i pericoli di assorbimento del reddito, tante volte constatati. Si può consultare su ciò: Marsilj Libelli: *Per l'Imposta Progressiva*. Firenze 1903.

Non pochi dei parlamentari italiani più notevoli hanno in occasioni molteplici dimostrato la loro simpatia per il metodo di progressione.

Quintino Sella, che è stato uno dei pochi finanzieri audaci che abbia avuto l'Italia, così si esprimeva alla nostra Camera dei deputati, fin dal 18 novembre 1862: «I redditi, di cui ciascheduno dispone, sono il mezzo di soddisfare alle necessità ed ai piaceri dell'esistenza, *e se la intensità dei bisogni umani fosse una sola e costante, le unità numeriche del reddito, corrispondendo ad altrettanti bisogni eguali, sarebbero tante unità sostanzial-*

mente eguali fra loro come numericamente lo sono. Invece di ciò siccome esse rispondono a bisogni, non solo diversi, ma *graduati* di energia e di effetti, partendo dallo alimento più semplice ed *ascendendo* sino ai più sfrenati capricci, così non solamente *ogni unità differisce dalle altre, ma ciascuna ha una importanza minore a misura che in un reddito più esteso occupi un posto più alto.*

« A misura che dall'uomo più dovizioso si venga al più miserabile, si trovano dei redditi, le cui estreme unità, sulle quali cade l'azione del fisco, *rappresentano soddisfazioni sempre più serie,* il rinunziare alle quali costa *sacrifizi sempre crescenti,* crescenti con quella rapidità con cui si sale dalla semplice noia alla morte. Noi vogliamo che l'imposta sia proporzionale al reddito, ma perché lo fosse evidentemente la *semplice proporzione numerica non potrebbe bastare.* Una tassa del 10 % su tutti sembrerà affatto equa, perchè domanda una lira a chi ne ha 10 e domanda 10 centesimi a chi possiede una lira ma se *l'unica lira del povero è destinata a salvarlo dalla fame la decima lira del ricco serve perchè egli entri in teatro, ciò che in entrambi chiamasi lira non ha una eguale importanza, e il contribuire una medesima parte aliquota corrisponde a sacrifizi radicalmente diversi* ».

IX.

Esenzioni e limitazioni nei sistemi tributari moderni.

122. Si devono ammettere esenzioni da imposte? In passato si esentavano assai spesso i più ricchi, i più potenti. L'arcivescovo di Sens rispondeva a Richelieu: *L'usage ancien était que le peuple contribuât par ses biens, la noblesse par son sang et le clergè par ses prières.* Senza dubbio quest'ultima forma di contribuzione era la meno incomoda e anche la meno dispendiosa. Così per gran tempo allo sfasciarsi del vecchio regime fu una reazione necessaria quella che si determinò: nessuna esenzione, nè meno quella dei più poveri. Chi partecipa al governo paghi le imposte: non vi è democrazia senza obblighi. I vecchi rivoluzionari avrebbero creduto fare offesa alla democrazia esentando i più poveri e in certa guisa reagivano in tal modo ai vecchi sistemi di esenzione*.

* Nel famoso discorso pronunziato alla Convenzione il 17 giugno 1793 Robespierre, l'uomo *de la pauvre pensée,* come dice Jaurès, ma anche ragionatore assai logico, protestava contro esenzioni che avrebbero demoralizzato il popolo e creato l'aristocrazia dei ricchi. *N'ótez pas aux citoyens*

Ma ora la questione è assai diversa e si mette in termini assai differenti. Tutti i cittadini pagano imposte: poichè i tributi indiretti colpiscono tutti e nè meno i più poveri riescono a evaderli. Ma chi non ha redditi fondati deve anche pagare per i minori redditi del lavoro ? E chi ha redditi fondati, da cui ricava assai poco, come chi possieda un ettaro di terra o una piccola casa, deve pagare anch'egli l'imposta fondiaria e l'imposta edilizia ? I teorici tedeschi parlano spesso di un *Existenz minimum*, di una entrata minima, necessaria alla esistenza e che va esente da imposte. Naturalmente non esiste un minimo assoluto, eguale dovunque, di esistenza. Il problema, dunque, è ben diverso.

Si tratta di esentare i redditi minori: *a*) o per ragioni di convenienza pratica, quando si crede che la imposta verrebbe evasa o trasferita dalla maggior parte dei minori contribuenti o per lo meno riuscirebbe improduttiva ; *b*) o per criterio di giustizia, non ritenendosi che i minori contribuenti, cui non è dato che viver di una vita inferiore, devano sia pure di poco ridurne ancora il livello ; *c*) o per ragioni di compenso. Sono infatti i minori contribuenti quelli che sono più duramente colpiti dalle imposte indirette sui consumi. Ora è logico ed è giusto che siano esentati quando è possibile.

La esenzione dei redditi minimi è ammessa oramai generalmente così dai paesi che praticano il metodo progressivo, come da quelli che praticano il metodo proporzionale.

L'esenzione del minimo di esistenza dalla imposta trova in generale consenzienti anche coloro i quali più ritengono dannosa la progressività. Sono oltre che ragioni economiche ragioni politiche, le quali inducono all'accordo le maggior parte degli autori. L'accordo è tanto più inevitabile in quanto, riconoscendo oramai tutti che le imposte indirette colpiscono assai più le classi inferiori che le classi ricche, si vuole con la esenzione dei redditi minimi compensare le asprezze maggiori. Così anche che i più avversi alla progressività, come Mill, non hanno esitato

ce qui est le plus nécessaire. Bien loin d' inscrire dans la constitution une distinction odieuse, il faut au contraire y consacrer l'onorable obbligation pour tous les citoyens de payer les contributions. Era la reazione necessaria.

ad ammettere che dalle imposte dirette si possano e si devano esentare i redditi minimi.

È evidente che in ciascuna società organizzata su basi democratiche è necessario, quanto più è possibile, sviluppare le condizioni di esistenza delle classi popolari ed educarle e migliorarle*.

Senza dubbio uno stesso reddito, supponiamo 3.000 lire, può esprimere situazioni differentissime. Si può avere una numerosa famiglia o non averne ; vivere in città o vivere in campagna ; essere vecchio e malato, bisognoso di cure od esser giovane e sano. Redditi eguali non corrispondono a situazioni eguali. Nè l'imposta anche tenendo conto delle condizioni di famiglia dei contribuenti, sarà mai completamente giusta. Soltanto essa può, con approssimazioni relative, introdurre criteri tali che salvino dalle più stridenti ingiustizie.

Molti scrittori desiderano che siano esenti dalle imposte dirette non solo i minori redditi del lavoro, ma anche la quote minime immobiliari. Mentre non pochi desiderano che la piccola proprietà sia diffusa e, mediante l'*homestead* ed altre misure analoghe, si cerca di renderla insequestrabile, è strano che la imposta operi in senso contrario. L'esenzione delle quote minime risponde meno a un bisogno di giustizia astratta che a un bisogno di convenienza pratica.

Noi crediamo però che in questa materia si dia spesso luogo a notevoli esagerazioni. La distribuzione del reddito, come noi abbiamo già avuto occasione di avvertirne, si presenta tale

* Nella monarchia assoluta e accentratrice bastava qualche volta educare con cura il principe ereditario (il Delfino come si chiamava in Francia) per sperare bene nell' avvenire. Ma ora, dato il suffragio universale o quasi, il delfino è la massa intera della nazione e non si può trascurarne senza danno, nè la educazione intellettuale, nè il miglioramento delle condizioni di esistenza. I bassi salari, che corrispondono a operai mal pagati e mal nutriti, sono a loro volta causa di depressione : poichè agiscono sullo sviluppo della produzione e del consumo in forma assai dannosa. Noi non crediamo che esista un minimo assoluto e sempre identico di esistenza: un *Existenz minimum*, come dicono i tedeschi è assurdo, in quanto se si può ridurlo, vuol dire che non è il minimo. Ma, esiste un reddito variabile con il variare delle varie forme di distribuzione e sopra tutto con i progressi della produzione che si può considerare sia vantaggioso sottrarre alle imposte dirette.

che i redditi superiori formano poca parte del reddito totale e complessivo. Le esenzioni troppo elevate hanno per conseguenza di rendere le imposte dirette pochissimo produttive.

Perchè l'Inghilterra ha un minimo di esenzione elevato? Le ragioni sono di un duplice ordine. Prima di tutto perchè in essa il concentramento della ricchezza è maggiore che nei paesi del continente europeo, o almeno in molti; quindi sopra tutto per i redditi del lavoro la non esenzione incontrerebbe vive antipatie, e poi perchè le imposte indirette sono largamente produttive o di correzione.

Dove esistono imposte sul reddito, come in Sassonia, noi vediamo sempre che i redditi superiori sono pochi e che viceversa la più gran parte del reddito nazionale è sorto dai redditi minori. In Sassonia tre quinti di tutto il reddito nazionale è assorbito da persone che hanno meno di 8.300 marchi*.

Esentare i redditi inferiori a 8.300 marchi significa esentare dunque tre quinti del reddito nazionale: potrebbero gli altri due quinti assicurare alte entrate?

NOTA

L'esenzione dei redditi minimi nella pratica tributaria.

L'*income tax* inglese esenta dalla imposta i redditi che non superano L. 4935.20 italiane (160 sterline). Nella oramai storica esposizione finanziaria del 29 aprile 1909, il Cancelliere dello Scacchiere Lloyd George diceva: « La cifra che un'esperienza di settanta anni ha consacrata come quella che *separa il necessario dall'agiatezza* è di 160 sterline l' anno. Ogni capitale che, collocato in valori sicuri produce un reddito superiore a quella cifra deve essere classificato in una categoria diversa da quella in cui va iscritto il capitale che fornisce una somma inferiore. Un popolo istruito, ben nutrito, ben vestito, bene alloggiato permette lo sviluppo di una numerosa classe agiata. Se le classi ricche si rifiutassero di contribuire alle spese destinate a garantire quella sicurezza che è una delle principali condizioni della loro esistenza, od a trarre dalla miseria e dalle privazioni le persone attempate, che con la loro industria e col loro lavoro hanno creata

* Una storia dettagliata di tutte le discussioni relative alle esenzioni dei redditi minori si trova in H. Schmidt: *Die Steuerfreiheit des Existenzminimum*. Leipzig. 1877; si cfr. inoltre: Mill: *Principles*, libro V cap. II § 3; Northardt: nella Zeit. 1897, pag. 115-131; Denis: *L'impôt*, pag. 99 e seg: De Cérenville: *cit.* pag. 86 e seg. ecc.

la ricchezza e l'hanno resa produttiva, si potrebbe dire che quelle classi sono di spirito meschino, non solo, ma anche di corta vista ». Lo scopo sociale della esenzione non potrebbe risultare meglio che dalle queste parole. Nè l'*income tax* si ferma alla esenzione dei redditi al disotto del 4035, 20 lire italiane, poi che accorda deduzioni (*abatements*) per i redditi fra le 160 e le 700 sterline, cioè fra 4035,20 e 17654 lire italiane di reddito; per la legge di bilancio del 1907, che ha introdotta la descriminazione dei redditi che prima non era praticata, colpisce inoltre, i redditi *guadagnati* (*earned*), sine a 50440 lire italiane (2000 sterline) solo in ragione del 3,75 % invece che del 5 % misura nella quale sono colpiti i redditi *non guadagnati* (*unearned*); e per la riforma di Lloyd George, infine, accorda un *abatement* speciale in ragione di lire 252,20 italiane (10 sterline) di reddito da dedursi per ciascun figlio minore degli anni 16, quando il reddito del padre di famiglia non superi le 12610 lire italiane (500 sterline). Di fatto, poi, per i redditi fra 4036,20 e 1088 lire nostre 160 e 400 sterline si deducono 4035,20 lire italiane (160 sterline) dallo imponibile, onde il contribuente pagherà su di un reddito di 6052,80 lire italiane; per i redditi fra 10088 e 12810 lire italiane (400 e 500 sterline) si deducono dallo imponibile 3783 lire italiane, (150 sterline) onde il contribuente pagherà su di un reddito di 8827 lire italiane; per i redditi fra 12610 e 15132 lire italiane (500 e 600 sterline) si deducono dallo imponibile 3026,40 lire italiane (125 sterline) onde il contribuente pagherà su di un reddito di 12105,60 lire nostre; per i redditi fra 15132 e 17654 lire italiane (600 e 700 sterline) si deducono dallo imponibile 1766,40 lire italiane (70 sterline) onde il contribuente pagherà su di un reddito di 15887,60 lire nostre.

In Prussia, l'*Einkommen-Steuer* esentava i redditi sino a 1107 lire italiane (900 marchi) e colpiva con una imposta di 6 marchi (lire ital. 7.38) i redditi fra 1107 e 1291.50 lire italiane (1050 marchi); l'imposta sul patrimonio (*Ergänzungsteuer*) esentava le persone che avevano un patrimonio inferiore alle 7380 lire italiane (6000 marchi), quelle il cui reddito imponibile non eccedeva le 1107 lire nostre (900 marchi) quando il loro patrimonio non superava le 24600 lire italiane (20000 marchi) e le donne che avevano a carico minori e gli orfani quando il loro patrimonio non superava le 24600 lire nostre ed il reddito non ecceda le 1476 lire (1200 marchi); e l'imposta locale industriale (*Gewerbesteuer*) esentava le imprese che non arrivavano ad avere un prodotto annuo di 1845 lire italiane (1500 marchi) nè un capitale complessivo di 3690 lire (3000 marchi). Nel Granducato di Baden la *Steuranschläge* (stima dei valori imponibili) del 1906 non considerava redditi al disotto delle 1107 lire italiane. In Sassonia non erano colpiti i redditi sino a 492 lire italiane (400 marchi). Nel Ducato di Brunswich erano esentati i redditi sino a 900 marchi (1107 lire); e nel Gran Ducato di Assia quelli sino a 615 lire (500 marchi).

In Austria l'imposta personale sul reddito (*Personal Einkommen Steuer*) non considerava il reddito individuale ma quello della famiglia ed esentava i redditi sino a 1260 lire (600 fiorini, *gulden*) e accordava esenzioni di famiglia.

Nella Svizzera, le imposte sul capitale dei diversi cantoni esentano 200

franchi di capitale a Saint Gall, 600 a Obwald, 800 ad Appenzell esterno, 1000 franchi nei Cantoni di Zug, dei Grigioni, Lucerna e Bâle-Campagne; 1500 a Neuchâtel; 2000 a Uri, 3000 a Ginevra (di solo capitale mobiliare) a Glaris e a Soleure; 5000 a Bâle-Ville. Nella stessa Svizzera, le imposte sul reddito dei diversi Cantoni esentano: franchi di reddito 100 a Thurgovie; 200 nei Grigioni; 300 ad Argovia; 500 a Bâle Campagne a Obwald e a Zurigo; 600 a Berna, a Neuchâtel e a Zoug; 700 a Uri a Vaud e a Soleure; 800 a Saint Gall e ad Appenzell esterno. Occorre però distinguere: in alcuni Cantoni (Argovia. Zurigo, Berna, Neuchâtel, Zoug, Uri, Vaud e Soletta) l'esenzione del minimo d'esistenza è generale per tutti i contribuenti onde si detrae la somma esentata dallo imponibile qualunque sia il suo ammontare; in altri invece (Turgovia, Grigioni, Basilea Campagna, Obwald, San Gall, Appenzell esterno, Basilea - Città) l'esenzione è accordata solo a coloro il cui reddito è inferiore alla somma fissata come minimo di esistenza della legge d'imposta e gli altri contribuenti pagano l'imposta sul reddito integrale; a Basilea - città, a Basilea - campagna a Soletta l'esenzione si estende al reddito globale del contribuente quale che si sia la natura di esso, sia che provenga dal capitale sia dal lavoro; a Sciaffusa non vi è deduzione di minimo fisso, ma ciascun contribuente ha diritto di dedurre dalla imposta calcolata sul suo patrimonio e sul suo reddito la somma fissa di 4 franchi; nel Cantone dei Grigioni poi 200 franchi di reddito sono esentati in ogni caso, ma l'esenzione giunge ad 800 franchi quando il contribuente non ha alcun patrimonio, a 700 quando possiede un capitale inferiore a 3000 lire e a 600 quando ne ha uno fra 3000 e 6000.

In Olanda, l'imposta sul capitale stabilita, su proposta del Pierson, con legge 27 settembre 1892, esenta un minimo di esistenza che ascende a 27300 lire italiane di capitale (fiorini, *gulden*, 13 mila); colpisce i capitali fra 27300 e 29400 lire italiane (13 mila e 14 mila fiorini) con un'imposta di lire italiane 4,20 (due fiorini), e i capitali fra 29400 e 31500 lire italiane (14 e 15 mila fiorini) con un'imposta di lire italiane 8,40 (quattro fiorini); per i capitali poi superiori alle 31500 lire (15 mila fiorini) vi è un'esenzione di 21 mila lire nostre (10 mila fiorini). Parimenti in Olanda, l'imposta sui redditi non fondati del 2 ottobre 1893, dovuta anche al Pierson, esenta i redditi del lavoro sino a 1365 lire italiane (650 fiorini) ed esenta i redditi che sono già colpiti dall'imposta sul capitale sino a 525 lire nostre (250 fiorini).

La Danimarca offre un esempio di graduazione dei minimi imponibili secondo la natura del luogo in cui vive il contribuente che meriterebbe di essere imitato; vi è là, sin dal 1903, un'imposta sul reddito, cui si accompagna un'imposta complementare sul capitale. La prima esenta a Copenaghen i redditi sino a 1120 lire italiane (800 kroner danesi); nei borghi sino a 980 lire italiane (700 kroner) e nei distretti rurali sino a 510 lire italiane (400 kroner) soltanto: ispirandosi al concetto assai logico che il minimo di esistenza va considerato in modo diverso secondo le residenze più o meno costose.

La Norvegia esenta dalla imposta i redditi sino a 1390 lire (1000 kroner norvegesi); colpisce fra le 1390 e le 5560 lire nostre (1000 e 4000 kroner

norvegesi) solo una parte del reddito, variabile a seconda del numero de le persone che sono a carico del contribuente, e al disopra delle 5560 lire nostre (4000 kroner) accorda deduzioni che variano da 834 lire (600 kro ner) a 2502 lire nostre (1800 kroner) sempre secondo il numero delle persone a carico del colpito. La Svezia esenta dalla imposta sul reddito i redditi inferiori a 1390 lire (1000 kroner svedesi), colpisce secondo una scala progressiva solo una parte del reddito per i redditi fra 1390 e 5560 lire nostre (1000 e 4000 kroner).

In Francia, la *contribution mobilière* esenta del tutto i padri di numerosa prole e gli indigenti. É autorizzata la città di Parigi ad esentar dal tributo coloro che pagano un affitto non superiore alle lire 500 ed a dedurre dai ruoli del valor locativo una somma uniforme per tutti i contribuenti, la quale non potrà essere superiore ai 375 franchi; per la legge poi dal 13 luglio 1903 (articolo 4) questa facoltà di *esentare un minimum di affitto* è estesa a tutti i comuni capoluoghi di dipartimento e a quelli la cui popolazione agglomerata supera i 5000 abitanti (è il 35% della popolazione totale a cui può estendersi la concessione); e infine per la legge del 20 luglio 1904 (articolo 20) è data facoltà agli stessi enti locali di aumentare il *mi nimo di affitto da esentare* di un decimo per ciascuna persona che sia a ca rico del contribuente senza che la deduzione totale possa oltrepassare il doppio del *minimum di affitto*, (che è di lire 375), onde è possibile esentare sino a 750 in tutto di affitto.

L'imposta italiana di Ricchezza Mobile distingue i redditi in categorie a seconda che derivino dal capitale puro (Categorie A' e A"), dai capitali misti a lavoro (industrie e commerci; categoria B), o dal solo lavoro (categorie C e D). Per i redditi derivanti dal capitale puro (categorie A' e A") non è ammessa alcuna esenzione; per i redditi delle categorie B, C e D (redditi del capitale misto al lavoro o del solo lavoro) si hanno esenzioni e riduzioni così distinte. I redditi del capitale misto al lavoro (Categoria B, redditi industriali e commerciali) sono del tutto esenti da imposte al disotto di effettive lire 533,33 di reddito; godono di una detrazione dallo imponibile tra le 533,34 e 1066,67 lire effettive di reddito: detrazioni che sono di lire 166,66 per i redditi fra le lire 533,34 e 666,66 (imponibili, quindi, lire 266,67 a 333,33); di lire 133,33 per i redditi da 666,67 a 800 (imponibili, così, lire 333,33 a 400); di lire 100 per i redditi da 800 a 933,33 lire effettive (imponibili quindi da 400, a 466,67); di lire 66,66 per i redditi da 933,33 a 1066,66 lire effettive (imponibili lire 466,67 a 533,33). I redditi del solo lavoro di Categoria C (redditi temporanei o vitalizi dipendenti dal solo lavoro) sono totalmente esenti da imposta al disotto di effettive lire 640 e godono di detrazioni dallo imponibile tra le 640 e 1280 lire effettive di reddito; detrazioni che sono: di lire 180 per i redditi fra 640 e 800 lire (imponibile lire 288 a 360); di lire 144 per i redditi fra lire 800 e 960 (imponibili lire 360 a 442); di lire 108 per i redditi fra 960 e 1120 lire (imponibili lire 442 a 504); di lire 72 per i redditi fra lire 1220 e 1280 effettive (imponibili lire 504 a 576). I redditi di Categoria D sono esenti al disotto delle lire 800 effettive di reddito (l'esenzione riguarda gli stipendi pagati dallo Stato, dalle Provincie, dai Comuni e ai ferrovieri) e go-

dono di riduzioni dallo imponibile di lire 800 a 1000 (imponibili lire 300 a 385, per una detrazione di lire 75). Come si vede i minimi di esenzione stabiliti dalla Ricchezza Mobile italiana sono fra i più bassi di Europa lire 533,33 per le industrie e i commerci, 640 per i redditi temporanei o vitalizi del solo lavoro e 800 gli stipendi e pensioni sono assai poche specie in un paese in cui la media dei redditi individuali è così poco elevata come in Italia; ma è forse in ciò la ragione fiscale della cosa.

Anche fuori di Europa la esenzione dei redditi minimi è generalmente attuata nei paesi democratici. Così in Australia, a Victoria, sono esentati i redditi professionali sino all'ammontare di 5044 lire italiane (200 sterline) e i redditi del capitale puro sino a 3959,54 lire italiane (157 sterline); questi ultimi godono fra le 3959,54 e le 12610 lire italiane (157 a 500 sterline) di una detrazione dallo imponibile di 2522 lire italiane (pari a 100 sterline) nel Queensland sono esenti dalla imposta i redditi sino a 2522 lire italiane (100 sterline), al disopra della quale cifra se si tratta di redditi provenienti dal lavoro sono colpiti sino a 3152,50 lire italiane (125 sterline con un fisso di 10 scellini (lire 12.61) e se si tratta di redditi del capitale sono colpiti sino a 3026.40 lire italiane (120 sterline) con un fisso di 25,2 lire italiane (1 sterlina); nell'Australia del Sud l'imposta sul reddito esenti i redditi sino a lire Ital. 3783 (150 sterline) quando il reddito totale del contribuente è inferiore a 10088 lire italiane (400 sterline); e nella Tasmania l'imposta sui redditi del capitale esenta quelli inferiori a lire ital. 252 (100 sterline). Nella Nuova Zelanda sono esenti i redditi sino a lire italiane 7566 (300 sterline).

Il Giappone esenta dalla imposta i redditi sino a 260 lire italiane (100 *yens*).

In Italia si discusse spesso intorno alla esenzione delle quote minime immobiliari. Il problema fu posto la prima volta nel 1877, in occasione della legge 23 giugno sui redditi della ricchezza mobile, che stabiliva esenzioni e detrazioni per i redditi minimi mobiliari, e si pensò se per un criterio di giustizia tributaria non convenisse applicare quelle esenzioni e quelle deduzioni allo imponibile dei terreni e dei fabbricati. Dal ministro delle Finanze del tempo, on. Seismit - Doda, fu presentato ai 26 novem. 1878 un progetto di legge che proponeva l'esonero delle quote minime immobiliari, proponendo contemporaneamente la reimposizione dell'onere sgravato sugli altri contribuenti della medesima categoria; ciò che fece, con pretesto della sperequazione e dell'eccessivo gravame che ne sarebbero derivati, naufragare il progetto. Seismit - Doda non proponeva l'esenzione delle quote minime sui terreni sino a lire 2 (misura per la quale 1873074 quote per un'imposta erariale di 1597795 lire sarebbero state esentate) e di quelle sui fabbricati sino a lire 3,25 (onde sarebbero state esonerate 1036998 quote per un'imposta erariale di 1831468 lire); ma limitava l'esonero delle prime a lire 1,50 d'imposta e quelle dei fabbricati a lire 2,43. Il 15 novembre 1880 l'on. Magliani presentava un nuovo disegno di legge che si limitava a proporre che l'esattore non potesse procedere alla esecuzione immobiliare contro il possessore di un fondo rustico la cui imposta erariale non eccedesse le lire 2 nè contro il possessore di un

fondo urbano la cui imposta erariale non eccedesse le 3,25 ; e poichè a nulla si riescì lo stesso on. Magliani cambiava nel 1884 strada e con un nuovo progetto di legge (7 aprile 1884) proponeva che i contribuenti potessero riacquistare col semplice pagamento di una somma corrispondente all'annua imposta che li gravava gli immobili devoluti al demanio in seguito a procedimenti coattivi. Il 2 luglio 1885 il progetto dell'on. Magliani divenne legge.

Preoccupava più che altro la continua devoluzione allo Stato delle piccole quote che si andavano vendendo per mancato pagamento d'imposte tanto che l'on. Colombo proponeva nel 1892 che gli stabili invenduti fossero devoluti ai comuni e non allo Stato. Finalmente nel 1900 l'on. Chimirri, ministro delle Finanze, proponeva che per le quote di non più che 25 lire tra imposte e sovrimposte la procedura si fosse arrestata allo incanto e che ove questo fosse andato deserto fosse soppressa la devoluzione dichiarando inesigibile la quota : proponeva inoltre che, con una specie di indulto si restituissero agli spropriati senza spesa i fondi già devoluti al demanio o ai comuni. Secondo l'on. Chimirri dunque l' esenzione sarebbe nata dal fatto della mancanza di acquirenti degli stabili posti ad incanto : il che in ogni caso avrebbe evitata la devoluzione. Era questo più che altro lo scopo della legge : liberare Stato e comuni da devoluzioni costose, e a ciò tendeva l'articolo 2, perchè la gestione dei fondi devoluti costava allo Stato e ai comuni 200mila lire e ne rendeva in quel tempo poco più di 15 mila. Non se ne fece nulla e continuarono le cose come prima. Il solo vero tentativo di introdurre l'esenzione delle quote minime immobiliari si arresta al progetto Seismit - Dota. Nel 1907 si tornò con legge proposta dall'on. Lacava al sistema della restituzione dei beni espropriati mediante il pagamento della imposta dell'anno in corso.

123. La famiglia è ancora, sarà sempre la istituzione sociale che ha maggiore fondamento nelle leggi naturali: lo sviluppo dello spirito di famiglia corrisponde sempre a un senso più grande di elevazione. Certo la famiglia nella forma antica, base e centro di produzione, con clienti, con legami poderosi anche con i parenti più lontani, legami di difesa e di offesa, è già scomparsa quasi dovunque nei paesi civili, poichè, con l'aumento della sicurezza, non avea ragione di esistere. Ma la famiglia, così com'è stabilita quasi dal principio dei tempi storici, è lungi dall'indebolirsi. I paesi in cui i legami familiari s'indeboliscono, sono, prima o dopo, condannati alla dissoluzione: i paesi dove prevalgono i celibi, dove i matrimoni sono molto tardivi, dove lo spirito familiare è debole, non hanno alcuna probabilità di vincere nelle grandi lotte dei popoli moderni.

Ora il regime tributario non può agire nel modificare pro-

fondamente i rapporti esistenti: non può nè meno imporre la morale dove non è. Mettere imposte speciali sui celibi, come si vorrebbe in Francia, non è detto che induca al matrimonio: molti preferiranno non sposarsi e pagare un'imposta. Ma è fuori di dubbio che il regime tributario deve tener conto della situazione dei contribuenti e non operare in senso dannoso. Ora opererebbe in senso dannoso e immorale se, supposti due redditi eguali, l'imposta fosse la stessa per un celibe e per una famiglia di dieci figliuoli.

Vi sono due specie di imposte in cui di questo principio della famiglia si può meglio tener conto: la imposta di successione, la imposta generale sul patrimonio o sul reddito. Quest'ultima sopra tutto si presta più di ogni altra imposta a tener conto della situazione dei capi di famiglia. Le prove della prevalenza di questo principio nella legislazione di alcuni stati moderni sono numerose. Ne daremo alcuni esempi nella nota che segue.

Naturalmente sono soltanto le imposte dirette personali e generali che si prestano a tener conto della situazione familiare dei contribuenti: nelle altre è assai difficile che il legislatore possa tenerne conto.

Per ragioni di altra natura alcune imposte generali sul reddito esentano i redditi delle vedove e degli orfani e delle persone inabilitate a guadagnare la loro vita per cifre superiori alle esenzioni ordinarie accordate ai redditi minori.

NOTA

La situazione della famiglia e l'imposta in alcune legislazioni tributarie.

Prima del 1907 il criterio della famiglia non influiva sulla legislazione finanziaria inglese; vi fa una timida comparsa con la legge di bilancio di quell'anno per un'agevolezza accordata ai redditi dei coniugi la cui entrata totale non superi le 12610 lire italiane (500 sterline), e in questo senso: per il *finance act* del 1907 qualora due coniugi hanno redditi propri il cui complessivo ammontare superi le 12610 lire italiane annue i loro redditi sono considerati congiuntemente e colpiti nel loro totale e se superano presi insieme le lire 50440 italiane (2000 sterline) mentre disgiuntamente uno dei due è inferiore allo 2000 sterline, non potranno godere del tasso di favore concesso ai redditi *earned* (che è del 3,75 %) e pagheranno invece il tasso ordinario del 5% ; mentre quando i redditi del marito e della moglie uniti provengano dalla loro attività personale e non superino sommati insieme le 12610 lire italiane (500 sterline) saranno tassati separatamente,

con le esenzioni o le deduzioni che ne conseguono. Era in verità poco. È colle proposte di Lloyd George che si va più avanti: il cancelliere dello Scacchiere, infatti, proponeva nella sua esposizione finanziaria del 29 aprile 1909 che i redditi inferiori alle 500 sterline (12610 lire italiane) venissero agli effetti della imposta ridotti di 252.20 lire ital. (10 sterline) per ogni figlio di età inferiore ai 16 anni, e così giustificava la sua proposta: « Anche dal punto di vista fiscale egli dice, vi è una sostanziale differenza fra le condizioni di un padre di famiglia e quelle di un contribuente che non ha delle responsabilità di tale natura. Il primo è in generale, più aggravato d'imposte nella parte del suo reddito che è colpita dalle imposte indirette e da quella sulle abitazioni; di guisa che in confronto di un celibe è piuttosto tassato in ragione delle sue spese che delle sue entrate. Non vi è alcuna categoria sociale che debba sostenere una lotta più aspra e condurre una esistenza più piena di preoccupazioni. Col loro piccolo reddito (i padri di famiglia, i cui redditi non superino le 12610 lire italiane) devono non solo provvedere alla loro sussistenza; ma sacrificarne ancora una gran parte al più faticoso e al più disastroso degli sforzi, quello che è conosciuto sotto nome di *salvaguardia delle apparenze*. Essi sono spesso in peggiori condizioni e più degni di pietà che non l'artigiano che guadagni la metà meno di loro ». Sagge parole e veramente improntate di nobiltà; ma che dovrebbero dire i padri di famiglia in paesi come il nostro in cui 12610 lire di reddito sono quasi l'agiatezza?

In Prussia l'*Einkommensteuer* detraeva dal reddito del capo di famiglia quando non superava le 3690 lire italiane (3000 marchi), una somma di 61,50 lire nostre (50 marchi) per ogni membro della famiglia al disotto dei 14 anni e personalmente non imponibile; quando nella famiglia vi erano almeno tre persone in condizioni simili, l'imposta era abbassata di un grado, cioè si applicava l'imposta della classe inferiore, e quando concorrevano speciali condizioni (oneri straordinari per il mantenimento e l'educazione dei fanciulli, spese per il mantenimento di parenti poveri. malattie, debiti, infortuni) ed il reddito non superava le lire nostre 11685 (9500 marchi), le Commissioni incaricate dello accertamento potevano concedere al contribuente che si trovava in siffatte condizioni una diminuzione da uno a tre gradi il che implica l'applicazione della imposta di una delle tre classi, che immediatamente precedono. Effetti di tali detrazioni furono che nel 1903, per la disposizione del paragrafo 18 (redditi al disotto delle 3690 lire 3000 marchi e detrazione di lire 61.50 = 50 marchi per ogni figlio e abbassamento di un grado della imposta) su di un totale di oltre 2 milioni di persone, con un reddito non superiore a lire 3690, 154566 padri di famiglia furono esentati dalla imposta e 143308 ebbero una diminuzione di essa: e per la disposizione del paragrafo 19 della legge regolante l'imposta sul reddito (24 giugno 1891), paragrafo che riguarda le detrazioni sui redditi inferiori a lire 11685 (9500 marchi) su di 1.379,094 contribuenti con tal reddito, 4430 individui furono dichiarati esenti da imposta e 48535 ebbero una diminuizione di essa. Nella stessa Prussia l'imposta sul patrimonio (*Ergänzungsteuer*), introdotta con legge 14 luglio 1893, esentava le donne che avevano a loro carico dei minori e gli orfani

di padre in età minore se il loro patrimonio non eccedeva le lire 24000 (20000 marchi) e il loro reddito non superi le 1476 lire (1200 marchi). In Sassonia, l'*Einkommensteuer* tiene anche conto della famiglia.

In Austria, l' imposta personale sul reddito (*Personal einkommensteuer*) si preoccupava delle condizioni della famiglia ed esentava $^1/_{20}$ del reddito del capo di famiglia per ognuno dei membri di essa, quando la componevano oltre la moglie più di due persone ed il reddito totale non superava le 4200 lire (2000 fiorini), disposizione questa che riesciva specialmente favorevole agli agricoltori che avevano di ordinario famiglie più numerose ; inoltre se pur sempre nei limiti di un reddito inferiore a lire 4200, la moglie od altro membro della famiglia arrecavano un reddito indipendente da esso si detraevano, senza tenere conto del numero dei componenti la famiglia 525 lire italiane (250 fiorini) ; e se il reddito del capo di famiglia non superava le 10500 lire (5000 fiorini) si poteva tener conto di tutti i carichi straordinari per spese di educazione, malattie etc. che su di lui incombevano.

In Francia, la *contribution mobilière* esenta i padri o le madri di sette figli viventi, minori, legittimi o leggittimati; inoltre per l'articolo 4 della legge 20 luglio 1904 il Consiglio comunale può dedurre, a titolo di minimo di affitto, oltre la somma fissa di lire 375, un decimo di essa per ogni persona, esclusa la prima, che si trovi a carico del contribuente e nel suo domicilio, considerando come persone a carico del contribuente i figli minori di 16 anni, gli ascendenti vecchi o infermi, i fanciulli orfani od abbandonati che siano stati da lui raccolti.

Nella Svizzera vi hanno esenzioni ai capi di famiglia e alle vedove e agli orfani « Dal momento che la legge vuole esonerare, nota De Céreville (*Les Impôts en Suisse* pp. 89-93); ciò che è giusto, il minimo necessario all'esistenza del contribuente, essa non protrebbe in buona logica prelevare alcuna parte del reddito necessario alla vita di quelle persone che sono a suo carico. » Ciò malgrado, non è che in poco più di un quarto del Cantoni, otto su 22, che si tien conto dei carichi di famiglia nel calcolo del reddito imponibile del padre di famiglia. Ciò avviene nei cantoni di Appenzell esterno, Basilea-città, Lucerna, Neuchâtel, Soletta, Ticino Vaud e Zug. Nel cantone di Vaud, per la legge del 18 novembre 1897, sono esenti dalla imposta sul reddito 700 franchi per il capo di famiglia e per la moglie e 700 per ogni figlio. È forse un pò troppo. È stato notato che il capo del governo di Vaud, cioè il più alto funzionario, non ha che 7 mila franchi di stipendio : e se avesse dunque moglie e otto figliuoli sarebbe del tutto esente. In alcuni cantoni le esenzioni sono minori ; così a Zoug ogni cittadino è esente da imposta per 900 franchi di reddito se ammogliato, per 600 se celibe e ha 200 franchi di esenzione per ogni figlio minore di 15 anni. A Soleure il capo di famiglia è esente per 900 franchi per sè e per 100 per ciascuno figlio minore di 18 anni : non può essere esente che per 700 franchi se celibe. A Neuchâtel vi è esenzione per ogni figlio al disotto di 18 anni per 200 lire di reddito. In altri cantoni si seguono criteri diversi. A Lucerna i redditi dei celibi si esentano fino a 500 lire, fino a 800 quelli dei coniugati; mentre è esente il patrimonio dei celibi sino

a 1000 e quello delle famiglie sino a 2000. A Basilea-città, le famiglie, con figli o senza, non pagano imposte se il loro reddito annuale non supera i 1500 franchi per anno. Ad Appenzell esterno è esente il reddito delle famiglie con tre figli quando non superi le 1200 lire, nel Canton Ticino il reddito del capo di famiglia con quattro figli è ridotto del quarto. In quanto riguarda le vedove, gli orfani, gli inabili al lavoro, i vecchi, abbiamo che il Cantone di Obwäld esenta il patrimonio delle vedove sino all'ammontare di 1200 lire, Argovia e Schwyz sino a quello di 2000 lire, Zeug sino a 10000 quando vi siano minori la cui educazione incomba sulla madre e Basilea-città sino a 20 mila lire. Nel cantone di Glarona se il patrimonio é inferiore a 40 mila franchi si deducono le prime 15 mila lire: in quello di San Gallo le vedove pagano l'imposta sulla metà pel loro capitale se questo é inferiore a 20 mila lire e sui tre quarti se eccede quella somma. Obwäld, Schwyz, Zoug, Glarona, e S. Gallo trattano al medesimo modo di quelli delle vedove i patrimoni degli orfani; Basilea-città accorda deduzioni solo quando il patrimonio è inferiore a 6000 lire; ed Appenzel esterno, Grigioni, Lucerna, Turgovia e Zurigo che non danno facilitazioni alle vedove, considerano in diverso modo, gli orfani. Il patrimonio degli orfani è esente sino a 1200 ad Appenzell esterno sino a 3000 nei Grigioni e a Zurigo; a Turgovia è esente sino a 1000 lire per intero e per il 50% sino a 3000; a Lucerna, è esente il quinto delle fortune inferiori a 6000 lire. Appenzell R. E. e Basilea campagna accordano anche deduzione ai redditi delle vedove e degli orfani agli effetti dei tributi sul reddito.

In Norvegia l'imposta generale sul patrimonio e sul reddito del 29 giugno 1892 divide addirittura i contribuenti in quattro classi: i celibi o i coniugati senza prole; coloro che hanno 1 a 3 persone di famiglia; coloro che ne hanno da 4 a 6; coloro infine che ne hanno 7 o più. E le esenzioni dalla imposta sono assai diverse. Supponendo un reddito di 2 mila corone un celibe paga su 1400, una persona che ha sette figli su 600. Supponendo un reddito di 4 mila corone la parte colpita da imposte sarà rispettivamente per le 4 classi di 3.400; 3.000, 2.600 e 2.200 corone.

Nella Tasmania l'imposta sulle facoltà (redditi non guadagnati) del 1904, che si basa sul valore locativo, ed é simile in fondo alla *contribution mobilière* francese, quando il valore imponibile é inferiore a 100 sterline (2522 lire) deduce lire 252,20 (10 sterline) per ciascun figlio in età inferiore ai sette anni.

In quanto agli incapaci a guadagnarsi la vita, la Svizzera offre notevoli esempi di esenzione. I Cantoni di Argovia, Grigioni, Zurigo, Lucerna e Glarona accordano alle persone incapaci, per una causa o per un altra, di guadagnarsi la vita (malattia, vecchiaia) gli stessi sgravi tributari che accordano agli orfani minori; Zoug e Soletta fanno agli inabili condizioni speciali, in quanto esentano Zug i redditi sino a 6000 e Soletta quelli sino a 7000. E anche a notare che Zug, Soletta e Glarona accordano fino ai 6000 e anche sino a 10000 (Glarona) franchi di reddito esenzioni parziali o totali in caso di incapacità temporanea al lavoro per malattia od altro accidente.

124. Le imposte reali, come quelle che colpiscono i capitali o i redditi indipendentemente dalla persona che li possiede, non tengono alcun conto della condizione in cui si trova chi li possiede o chi li percepisce. Il proprietario di una terra la quale abbia un valore di 200 mila lire e su cui gravi un debito ipotecario di 100 mila, in realtà non possiede che metà del suo fondo. Pure paga l'imposta sull'intero fondo, come se ne percepisse tutto il reddito. Può anche accadere che si paghino imposte per fondi da cui non si ricava più nulla, ma i cui proprietari credono o sperano di potersi liberare dai debiti prima o dopo.

Ben diverso è il caso delle imposte generali e personali e delle imposte di successione. Le prime colpiscono le persone per il loro reddito: le seconde per gli accrescimenti di patrimonio. Ora una imposta generale sul reddito che colpisca un individuo il quale abbia un'entrata di 10 mila lire, non può colpirlo che per 8 mila, se egli paghi 2 mila lire l'anno di interessi di debiti. È illogico colpire il debitore, quando è più semplice rivolgersi al creditore che possiede realmente la ricchezza imponibile*. Del pari la imposta di successione fa contribuire chi eredita secondo ciò che in realtà egli ha ricevuto in eredità: se su una proprietà di 100 mila lire vi sono debiti per 40 mila, è naturale che chi riceve in realtà solo 60 mila, paghi esclusivamente per questa somma.

Non tener conto affatto della situazione del contribuente non è il minore difetto delle imposte reali: è perciò anzi che alcuni scrittori, con esagerazione un po' evidente, le considerano come imposte che han fatto il loro tempo e che non è possibile più ammettere. È però fuori di dubbio che i tributi reali danno luogo a cumuli d'imposte. Il proprietario di una terra paga per un reddito di 10 mila lire, anche se per causa dei suoi debiti percepisca solo 5 mila: ma a loro volta i creditori ipotecari pagano sul reddito di 5 mila lire. Così non si tien conto delle circostanze che alterano la capacitâ contributiva di alcune classi di cittadini, sopratutto dei proprietari fondiari.

* Cfr. su questo argomento sopra tutto: Von Heckel: *Dei Einkommensteuer und die Schuldzinsen*. Leipzig, 1890, pagina 120 e seg.; E. Cossa: *op. cit.* pag. 53 e seg.; De Cérenville: *op. cit.* pag. 65 e seg.

Quando si può, è senza dubbio preferibile colpire il reddito dove veramente si trova ed evitare cumuli dannosi: o che si conceda quindi al debitore di farsi rimborsare dal creditore ciò che egli paga per imposta, o meglio ancora che lo Stato colpisca direttamente il creditore, è bene che la detrazione sia fatta. Il primo metodo ha il vantaggio di evitare la pubblicità (così spesso antipatica ai debitori) e permette di colpire i capitali degli stranieri che danno a prestito, ma ha anche inconvenienti non pochi come quello di essere di più difficile attuazione e sopra tutto meno semplice. Ciascun sistema tributario, dove la detrazione dei debiti è ammessa, segue in ogni modo procedimenti speciali, che si basano sull'uno o sull'altro criterio.

NOTA

La detrazione dei debiti nella pratica tributaria.

Diamo qualche esempio di detrazione dei debiti dall' imponibile.

L'imposta prussiana sul reddito del 1891 ammetteva la detrazione dei debiti per il calcolo del reddito netto imponibile e per di più ai contribuenti il cui reddito non superava lire 11685 (9500 marchi) è, anche in ragione dei debiti onerosi e numerosi, accordata la diminuzione di tre gradi della imposta. Ugualmente l'imposta complementare prussiana sul patrimonio del 14 luglio 1893 detraeva dal patrimonio di ogni contribuente la somma corrispondente ai suoi debiti personali e reali, nonché alle rendite e altri diritti pecuniari dovuti da lui.

Nella Svizzera, tutti i Cantoni, meno Friburgo e il Vallese, autorizzano il contribuente a dedurre l'ammontare dei suoi debiti chirografari; nel Canton Ticino sono defalcati i debiti dallo imponibile del debitore, solo quando il creditore paghi nel Cantone l'imposta sull' ammontare del suo credito. Un sistema assai ingegnoso é adottato nel Cantone del Vaud, che permette al contribuente di defalcare i suoi debiti non solo dallo ammontare del suo patrimonio mobiliare o immobiliare, ma ancora dai suoi redditi professionali o del lavoro in generale, in quanto se i debiti non si possono defalcare dalla imposta fondiaria si defalcheranno dal patrimonio mobiliare soggetto a relativa imposta e se la somma dei debiti oltrepassa la fortuna mobiliare imponibile, il 5% dell'eccedenza é sottratto dalle entrate derivanti da rendite e usufrutti e se questa deduzione non può nemmeno così farsi, in tutto o in parte, la parte di questo 5% da dedursi si raddoppia ed é sottratta al prodotto del lavoro. In quanto ai debiti ipotecarii non vi è parità di trattamento in tutti i cantoni; Appenzell interno, Ginevra e il Vallese non ammettono deduzione di passività e colpiscono gl'immobili nel loro valore totale; Argovia e Basilea-campagna colpiscono al contrario la fortuna netta del contribuente, deducendone tutte la passività; i cantoni di Vaud, Neuchâtel, Nidwal; Appenzell esterno, Turgovia, San

Gallo e Uri fanno dipendere la detrazione o meno dei debiti dal domicilio del proprietario debitore, nel senso che é ammessa la detrazione solo quando l' immobile gravato da passività appartiene ad un proprietario domiciliato nel cantone, e in caso opposto non è ammessa; il cantone di Glarona e quello di Basilea-campagna negano anche essi la detrazione dei debiti quando il proprietario oberato viva fuor del cantone, ma l' ammettono solo nel caso che l'interessato provi che sarebbe una reale ingiustizia (*eine Wesentliche Unbilligkeit*) l'importo sul valore totale dei fondi gravati da ipoteca: i cantoni di Schwyz, Zurigo, Obwald, Sciaffusa, Soletta, Zug e Basilea-Città ammettono in massima la detrazione dei debiti pei proprietari domiciliati nei cantoni stessi, ammeno che il contribuente non provi che la proporzione fra il debito e il valore dello immobile ipotecato sia uguale o inferiore a quella esistente fra l'ammontare del debito e tutta la sua fortuna ; i cantoni di Lucerna e dei Grigioni ammettono anche i proprietari domiciliati fuori cantone alla detrazione del passivo, purchè sia domiciliato nei due cantoni il creditore e paghi imposta sull'ammontare del suo credito ; i cantoni di Friburgo, Berna e del Ticino, con un criterio assai poco logico, ammettono, invece, la deduzione dei debiti dallo imponibile immobiliare del debitore, solo quando il creditore risieda nei cantoni citati e paghi imposta sull'ammontare del suo credito.

X.

La ripercussione delle imposte.

125. La ripercussione delle imposte è il punto più importante di tutta la disciplina finanziaria, sì come la profonda mente di Davide Riccardo avea fin dal suo tempo chiaramente compreso. Il problema fondamentale della finanza è senza dubbio quello della incidenza, della traslazione e della percussione della imposta. Anche adesso Edgeworth crede che i due problemi fondamentali della finanza siano : quali sono i primi principi in base a cui deve essere ripartito fra i cittadini l'onere dei tributi ; quali sono gli effetti delle imposte?* Per rispondere a questa ultima domanda bisogna appunto indagare nel più vasto campo della disciplina finanziaria. Nelle imposte, vi è ciò che si vede e vi è ciò che non si vede. Assai spesso chi in apparenza paga l'imposta, non la paga in realtà : e viceversa n' è colpito chi pareva ne fosse esente.

* Edgeworth : *The pure theory of taxation*, in E. J. 1906.

Chi introduce dalla Russia e dagli Stati Uniti petrolio in Italia paga un dazio d'introduzione. Ma a sua volta egli che potea vendere il petrolio a un prezzo, lo venderà a un altro molto maggiore. Tenterà cioè, e in questo caso riuscirà, a trasferire l'imposta sui consumatori. Sarà dunque il popolo dei consumatori che pagherà in realtà l'imposta. Ma chi importa il petrolio, può trovarsi di fronte a una serie di situazioni differenti. Vi sono importatori concorrenti da altri paesi? Il mercato ha capacità di sostituire altri prodotti similari? L' industria richiedente ha capacità di espansione? Vi sono situazioni di monopolio nell'ordinamento del mercato interno? Vi è tutta una serie di fenomeni di traslazione, di percussione, di incidenza, di evasione delle imposte, che formano il campo più interessante delle discipline finanziarie *. Ora noi dobbiamo fare due ipotesi: una prima è che la imposta non si paghi affatto e allora vi è *evasione*. Dicesi *evasione* dalla imposta la mancanza di pagamento dell'imposta senza trasferimento ad alcuna persona. Può avvenire così per frode (contrabbando), come perchè venga a mancare l' oggetto della imposta. Per esempio: se l'alto dazio sul petrolio facesse sviluppare le industrie del gaz luce e della luce elettrica, a tal punto da far rinunziare al petrolio, avremmo evasione.

Ma possiamo supporre che l'imposta non si possa evadere e allora si possono avere fenomeni di percussione, di traslazione e di incidenza.

* Fra le opere fondamentali su questo argomento cfr. Pantaleoni: *Teoria della traslazione dei tributi*, Roma 1882; Seligman: *On the shifting and incidence of taxation*, 3 ediz. New York, 1910. De Lauwere yns de Roosendaele: *La repercussion de l'impôt*, Paris 1901; Kaizl: *Die Lehre von der Ueberwalzung der Steuern*, Leipzig. 1882: Knut Wicksell: *Finanztheoretiche Untersuchungen* ecc, Jena, 1906, I; Edgeworth: *The pure theory of taxation*, in E. J. 1897: etc. etc.

Tra le opere italiane si possono consultare: Conigliani: *Teoria generale degli effetti economici delle imposte*, Milano 1890; Einaudi: *Studi sugli effetti delle imposte*, Torino 1902; Tivaroni, *Translazione ed incidenza deelle imposte*, Verona 1905; Natoli: *Studi sugli effetti economici delle imposte*, Palermo 1909, etc.

Si chiama *percussione* la caduta della imposta sul contribuente *de jure :* il quale può pagarla egli stesso o può trasferirla ad altri.

La *traslazione* della imposta è quel processo, mediante cui l'individuo colpito tende a trasferire, o in tutto o in parte, su altri l'onere del tributo. Corrisponde a ciò che i tedeschi chiamano *Uberwälzung* * e gli inglesi *Shifting*.

In altri termini la traslazione della imposta si ha quando il contribuente *de jure*, riversa l'imposta su un contribuente *de facto*, il quale o a sua volta la riversa su altri o ne è inciso.

Dicesi incidenza la direzione effettiva della imposta : quando un individuo non può trasferire su altri il tributo e lo paga in realtà, egli è allora *inciso* dall' imposta. L'*incidenza* si ha dunque quando una nuova ripercussione non è più possibile.

Nel caso citato l'importatore di petrolio è colpito col dazio ; vi è dunque un fenomeno di *percussione*. A sua volta egli trasferisce su altri l'onore del dazio : vi è *traslazione*. Il consumatore è in realtà colpito dalla imposta e paga esso il dazio : vi è *incidenza*. Il contrabbando si sviluppa o molti pensano sostituire il gaz o la luce elettrica al petrolio: vi è *evasione*.

Quando si applichi una imposta si deve sempre ricercare se a causa di essa, la domanda o l'offerta della ricchezza o del servizio colpiti aumentino o diminuiscano. Supponiamo ancora l'esempio da noi prescelto : quello di un importatore di petrolio. Dopo un aumento di dazio vi può essere aumento del

* Ma i tedeschi il cui linguaggio si presta molto alla formazione di parole nuove, distinguono, a dirittura la traslazione (*Uberwälzung*) in *Abwälzung*, *Fortwälzung*, *Ruckwälzung*: *a*) Vi è *Abwälzung* quando una somma di imposte determinata viene a ripartirsi o sopra una più grande somma di ricchezze, e sopra un reddito maggiore, o sopra un prodotto più grande. Non si tratta veramente di una ripercussione : ma di un fatto che ha anch'esso la maggior importanza nei fenomeni finanziari: *b*) vi è *Fortwälzung* o ripercussione progressiva quando la traslazione va del produttore al consumatore o dall'intraprenditore all'operaio; *c*) vi è *Ruckwälzung* o progressione indietro allorchè la traslazione avviene da operaio a imprenditore, da consumatore a produttore. Cfr. W a g n e r : *Finanz*, vol. II, pag. 346 e seg.

prezzo della merce: sarà allora il petrolio meno richiesto di prima? Oppure gli importatori, essendo in concorrenza, preferiranno non aumentare il prezzo? e poichè l'introduzione è meno vantaggiosa vi sarà allora minore offerta di prima? Se un nuovo aumento del dazio determina aumento di prezzo in quale misura avviene la evasione? in quale forma? Abbiamo supposto un caso semplice e quindi abbiamo proposto quesiti semplici; ma vi sono casi estremamente più complessi. In fondo la traslazione della imposta può avvenire solo con una variazione dei prezzi: e questa a sua volta non può che derivare da aumento o diminuzione dell'offerta o della domanda. Così i fenomeni della traslazione vengono a trovarsi in stretto contatto e in certa guisa a essere conseguenza dei fenomeni del valore.

Tutti i fenomeni relativi alle imposte possono studiarsi in casi assai differenti: per esempio, secondo che vi sia libera concorrenza, o monopolio di una delle parti; o si tratti di merci e di beni prodotti a costo crescente o decrescente; che vi sia o no mobilità o immobilità di lavoro o di capitale, ecc. D'altra parte ciascun sistema di imposte non può essere considerato isolatamente ma nelle circostanze in cui opera: più una imposta è generale e meno è grande la sua traslazione.

In generale vi sono due forme fondamentali per l'imposizione: 1. Lo stato preleva direttamente una parte del reddito o del capitale dei cittadini (*imposte dirette*) 2. Lo Stato impone ai produttori o a coloro che scambiano ricchezze un prelievo su ogni atto, o fatto, o scambio (*imposte indirette*) e allora vengono colpiti in forma indiretta gl'interessi, i profitti, i salari. È evidente che in questo secondo caso si determinano più largamente fenomeni di traslazione.

126. Una imposta generale sul reddito non presenta d'ordinario alcuna possibilità di traslazione: più (abbiamo detto) una imposta é generale e meno si trasferisce. Supponendo una imposta unica del 10 per cento su tutti i redditi, la traslazione non sarebbe possibile; più ancora non presenterebbe alcuna possibilità di traslazione una imposta unica di capitazione;

una lira per abitante *. Ma questa è ipotesi fuori della realtà.

L'*imposta* è *grave* o è *tenue?* Nell'un caso e nell'altro i contribuenti si regoleranno diversamente: un'imposta molto tenue è d'ordinario trasferita assai meno di un'imposta grave. Nei paesi dove s'introducono, in forma lievissima, imposte sulla fabbricazione di alcune merci, accade spesso che i produttori preferiscano sopportarle essi stessi piuttosto che portare una qualsiasi alterazione nel prezzo delle merci e, comunque, correre dei rischi.

Diverso è il caso del *monopolio*, diverso il caso della *concorrenza* dal punto di vista della ripercussione delle imposte. Quando esiste una industria monopolizzata, l'imposta che la colpisce non presenta ordinariamente alcuna possibilità di traslazione. Infatti che cosa può fare il monopolista? † Elevare il prezzo non può, perchè se ciò fosse stato consentito dalla convenienza economica, avrebbe fatto anche prima. Il prezzo antecedente all'imposta coincideva col consumo corrispondente al maggiore benefizio; una elevazione qualsiasi non può che restringere il consumo e quindi ridurre ancora il profitto. Ben diverso è il caso in regime di libera concorrenza; in esso l'intraprenditore cercherà aumentare il prezzo dei suoi prodotti. Quando si tratti di una imposta generale ciò è più difficile; le ragioni dello scambio rimanendo invariate tra i diversi produttori, questi finiscono con avere una diminuzione di reddito. Ma quando si tratta di imposte parziali, le merci colpite, avendo un più alto costo di produzione, dovranno aumentare

* Cfr. A. Held: *Zur Lehre der Ueberwälzung der Steuern in Tübingen Zeitschrift* 1898, XXIV. pag, 467; Shaw: *The Single Tax*, New York. 1896, cap. IV, ecc..

† « Il monopolista, come ogni altro uomo di affari tende ad ottenere il maggior possibile guadagno. E perciò aumenta i prezzi fino al punto che gli conviene. Ma, ad ogni aumento di prezzo la domanda e la vendita diminuiscono e si giunge al punto in cui la vendita comincia a diminuire in proporzione più forte di quella con cui, a causa dell'accrescimento del prezzo aumenta il profitto netto per ogni unità della merce venduta. Da questo punto ogni nuovo aumento di prezzo diminuirebbe a sua volta il profitto netto totale del monopolista e viene quindi tralasciato»; Wicksell; *Finanztheoretische Untersuchungen*, pag. 11.

di prezzo. Se il consumo proporzionalmente diminuisce, è il produttore che viene colpito dalla imposta ; ma se si tratta di merci il cui consumo non si restringe perchè non si può restringere, i consumatori diventeranno i contribuenti di fatto. In linea generale, perchè in libera concorrenza si verifichi la traslazione, occorre che i produttori possano vendere la stessa quantità di merci di prima a un prezzo maggiore. Quando il consumo viceversa si restringe, allora la traslazione generalmente non si avvera.

La varia *mobilità del capitale* ha azione grandissima sugli effetti delle imposte. In realtà il capitale non ha mai una mobilità perfetta ; ma fra i capitali di speculazione e i capitali fondiari la differenza è grande e i gradi di mobilità sono estremamente diversi. Tanto più un capitale è mobile e tento più esso tende a sottrarsi alla imposta : quando un capitale è durevolmente investito in una industria, difficilmente alcuna traslazione è possibile. La mobilità del capitale dipende, non solo dalla natura delle intraprese, ma ancora dagli ostacoli legali, dai rischi, dalle considerazioni sociali, dalla intelligenza e dall'ordinamento dei capitalisti. La pura mobilità non è che un'ipotesi.

Vi sono cose che sono entrate talmente nelle nostre abitudini che noi non riesciamo a farne di meno: vi sono altre cui rinunziamo facilmente. Una imposta che colpisca la fabbricazione delle prime agisce diversamente da un'imposta che colpisca la fabbricazione di queste ultime : poichè bisogna tener conto della *elasticità della domanda.* Supponendo una imposta tale che raddoppi alcuni prezzi, noi possiamo avere consumi che spariscano, altri che diminuiscano, altri che rimangano immobili. Le cose senza dubbio non si presentano mai in forma così semplice. Ma dato che vi sia un consumo rigido, in cui il compratore acquisti a qualunque prezzo, è egli che in realtà viene inciso dalla imposta. Molti prezzi però possono elevarsi anche notevolmente senza che la domanda diminuisca. I beni di prima necessità, per esempio, presentano un consumo poco elastico : e così quelli di grande lusso. E il *comfort* moderato, il lusso medio diciamo così, che si presenta più elastico e più soggetto a variare sotto la pressione della imposta.

Vi sono prodotti a *costi crescenti, decrescenti, costanti*. Le industrie naturali limitate come la terra, le miniere, ecc. presentano costi crescenti: a masse successive di capitali investiti in esse, corrispondono benefizi proporzionalmente minori; viceversa nelle industrie manifatturiere il concentramento, la produzione della forza a più buon mercato, fanno sì che vi sian costi decrescenti; vi sono infine industrie a costo costante *. Ora, scrive Seligman, le forze che tendono a far prevalere le diverse leggi della produzione si combinano diversamente in caso di monopolio e di libera concorrenza. In caso di monopolio a costo costante, il monopolista fissa il suo prezzo al livello più alto che sia permesso dalla elasticità della domanda; a costo decrescente tende a fissarlo meno alto perchè meno produce, più si eleva la percentuale del costo: più la decrescenza del costo si accentua e meno tenterà di ripercuotere l'imposta; a costo crescente si verificherà la tendenza inversa. Nel caso di libera concorrenza le industrie a costo costante si regoleranno allo stesso modo: quelle a costo decrescente tenderanno a elevare i prezzi più che in caso di costo costante; quelle a costo crescente avranno la tendenza inversa, perchè più il consumo si riduce, più si abbassa il costo di produzione di ciascuna unità per il produttore. Così la condizione più favorevole al monopolio essendo il costo decrescente, è questo che determina la minore elevazione di prezzi; e la condizione più favorevole alla concorrenza essendo quella del costo crescente, è questo a sua volta che implica la minore elevazione. Di molte altre condizioni bisogna tener conto nello studio degli effetti delle imposte e sopra tutto nello studio della traslazione: se l'imposta colpisce redditi, o sopra redditi, se si tratti di industrie in cui i *vantaggi differenziali* nella produzione hanno o no molta importanza. In quasi tutte le industrie vi sono produttori messi in condizioni migliori degli altri: o hanno mercati di consumo più prossimi e migliori, o abbondanza di capitali, o più grande attività. In caso di una imposta nuova, o di un accrescimento delle antiche, il produt-

* Seligman: *Incidence*, pag. 179-219; cfr, Marshall: *Principles*, 5 ediz. (London 1907) pag. 453; Edgeworth: *loc. cit.*

tore messo in condizioni migliori può sforzarsi a produrre più a buon mercato; quindi a mantenere i prezzi quali erano, lavorando sopra tutto per l'avvenire. Come agisce l'imposta in questo caso? Nel senso di obbligare i produttori meno abili, o meno fortunati a sparire: i più forti, è solo per breve tempo che vedono ridotti i loro profitti, ma l'imposta rimane come un'alleata nell'opera di selezione. In Germania non solo i tributi, ma gli obblighi imposti dalla legislazione sociale, hanna agito nel senso di far scomparire i produttori messi nelle condizioni meno vantaggiose.

Nello studio di ciascuna imposta noi avremo occasione di constatare quali limiti presenta la traslazione: si può dire che per ciascuna operino cause diverse e diversamente secondo circostanze speciali. Onde lo studio dei fenomeni di traslazione si presenta sempre estremamente complesso.

Certo vi sono alcune regole oramai acquisite. Così si può dire che le imposte dirette, tranne quelle sui profitti, sono in generale meno soggette a traslazione delle indirette. Alcune imposte fra le dirette, come quelle di successione, non danno luogo ad alcuna traslazione. Ma le imposte indirette presentano in generale una grande trasferibilità; sopra tutto quelle che riguardano il consumo e gli scambi. Così è di una estrema importanza organizzare il sistema fiscale in guisa che i processi di traslazione siano previsti e calcolati in giusta misura nei loro risultati.

Le tasse, come quelle che d'ordinario non danno luogo a traslazione, sono preferibili quando sono possibili. Ma poi che la loro azione è limitata solo ad alcuni servizi e le imposte sono inevitabili, bisogna nelle loro organizzazione tener conto di tutti i processi di traslazione: compensare gli effetti delle imposte indirette che colpiscono in più larga misura i deboli, con imposte dirette e imposte di successione, il cui trasferimento è o impossibile, o assai limitato e che colpiscono sopra tutto i forti e i ricchi *.

* Wagner: *Finanz.* § 100.

XI.

Alcune regole relative alle imposte.

127. È gran tempo che Adamo Smith con mirabile precisione ha chiarito in quattro regole famose, nella sua grande opera, i principi che devono regolare l'esazione delle imposte. Anche ora a quelle regole si può dire che vi sia assai poco da aggiungere. Quelle regole, che prima erano state esposte forse da altri, ma che certo nessuno indicò con tanta precisione, sono giustamente chiamate da Mill *classiche* e da Hock *logiche*. Alcuni scrittori però la espongono in forma dommatica: invece è bene avvertire che esse non sono le sole che vanno tenute presenti nell'amministrazione tributaria: e che altre ve ne sono d'importanza non minore. In ogni modo sarà bene esporle per semplicità così come Smith le ha formulate:

Prima regola: *i cittadini di uno Stato devono contribuire al mantenimento del Governo nel maggior modo possibile in proporzione del reddito di cui godono sotto la protezione dello Stato. La spesa del governo è in riguardo agli individui di una grande nazione come le spese d'amministrazione sono in rapporto ai proprietari di un grande dominio, i quali sono obbligati tutti a contribuire a tali spese in proporzione dell'interesse che hanno rispettivamente in tale dominio.* Questo principio, detto di giustizia o di proporzione, è di carattere teorico; afferma che l'imposta deve avere i requisiti di uniformità e di generalità; che cioè ciascun cittadino deve contribuire in proporzione delle sue sostanze. La imposta, diceva J. B. Say, è un fardello; perchè pesi meno su ciascuno occorre che pesi un pò su tutti. I cittadini possono contribuire, o in proporzione del loro reddito, o in misura progressiva.

Seconda regola: *l'imposta o parte d'imposta che ciascun cittadino è tenuto a pagare dev'essere certa e non arbitraria. Il tempo del pagamento, il modo, la somma da pagare, tutto dev'essere chiaro e preciso, tanto per il contribuente come per ogni altra persona.* Questo principio è detto della *certezza;* l'imposta dunque sia certa e non arbitraria. Il principio della certezza richiede che

i contribuenti ben sappiano ciò che devono dare sia per *quotità* sia per *contingenza*. L'indeterminatezza per le leggi d'imposta è uno dei peggiori mali che si possono immaginare: qualunque disuguaglianza reale o supposta è sempre di grandissimo danno * i ruoli delle imposte devono essere in tal guisa redatti che si possa leggervi dentro agevolmente: nessuna indecisione e sopra tutto nessuna possibilità di arbitrio †.

Terza regola: *ogni imposta dev'essere riscossa nel tempo e nel modo che si possano presumere e ritenere più comodi per il contribuente*. Questo principio è detto della *comodità*. Il contribuente dev'essere vessato il meno che sia possibile e l'imposta deve essere percepita in modo che per condizioni di luogo e di tempo gli si imponga il minor fastidio possibile. D'ordinario, tranne per i dazi doganali e per le imposte indirette, il pagamento si fa nella città ove il contribuente dimora. Il Tesoro dello Stato cerca da parte sua con i suoi pagamenti di agire utilmente sulla circolazione quando il maggior numero di riscossioni dev'essere fatto. Ogni giorno più si tende a sopprimere

* Jéze dice che il principio generale formulato da Adamo Smith deve essere sviluppato in questa direzione: 1. le leggi e i regolamenti tributari devono essere redatti in modo chiaro in guisa che tutti possano comprenderli, non devono quindi contenere formule ambigue ed imprecise: la Francia ha leggi fiscali abbastanza chiare, gli Stati Uniti e l'Inghilterra no, la Germania cerca di dare alle sue leggi una redazione scientifica; 2. i contribuenti devono avere i mezzi di conoscere facilmente le leggi e i regolamenti d'imposta e le circolari che le esplicano; 3. quando una somma d'imposte è da essi reclamata, i contribuenti devono conoscere quanto devono pagare allo Stato a quanto agli enti locali se l'imposta è dovuta all'uno e agli altri; 4. deve preferirsi il metodo di quotità a quello della ripartizione (contingenza) sempre che si può, perchè il secondo è incerto e il primo certo. Cfr. Jéze *Cours*, pp. 686-688.

† Cfr. sopra tutto Smith *op, cit.* libro V. cap. II § 1, di cui dice L. de Lavergne (*Reuve des deux mondes*, 15 settembre 1859): «Quand on songe à ce qu'était alors partout la constitution des impôts établis et perçus au hasard, on s'étonne de ce qu'il a fallu de réflexion et de perspicacité pour créer de toutes piéces une nouvelle théorie». Cfr. pure J. B. Say: *Traité*, tom. III. chap. IX; Wagner: *Finanz.* tom. II, pag. 220 e seg. Stourm, *Systémes généraux d'impots* pag. 32 e seg.; Sismondi: *Nouveaux principes politique*, tom. II, 47 cap. VIII; Garnier: *Traité de finances*, pag. 161 e seg.; Pierson: *loc. cit.* ecc.

le formalità inutili o dannose: l'abuso dei giuramenti, delle perquisizioni, delle esibizioni di documenti, di tutto ciò che restringe la libertà personale è da ritenersi estremamente dannoso. Le imposte dirette sono pagate quasi dovunque per frazioni mensili, bimestrali, o semestrali; le imposte indirette d'ordinario nel modo più utile per il contribuente *.

* La regola della comodità implica l'accertamento dello imponibile (reddito o capitale), la determinazione dell'ammontare del tributo per ogni contribuente; il modo di pagamento; il tempo del pagamento. L'accertamento dello imponibile può farsi in tre modi: 1. mediante dichiarazione del contribuente: 2. mediante valutazione amministrativa: 3. in base a segni esteriori. La dichiarazione del contribuente prevale nella determinazione dello imponibile per le imposte sulle fortune mobiliari, sui redditi professionali, sui redditi mobiliari, perchè in queste imposte lasciare al fisco la determinazione dello imponibile è pericoloso: il contribuente, convinto di dover compiere un dovere sociale é lui che deve dichiarare l'entità degli elementi imponibili. La valutazione amministrativa é il metodo più adatto quando la determinazione dello imponibile è facile, come nei casi di imposte sulle fortune immobiliari, rustiche ed urbane, sui redditi immobiliari, sui plus-valori immobiliari. La valutazione dello imponibile in base a segni esteriori o sistema indiziario, sembra spesso la più comoda per il fisco, che è sicuro degli accertamenti del reddito, e per il contribuente, nei cui affari gli agenti del fisco non intervengono; ma é anche assai spesso la più ingiusta, poi che nessun metodo indiziario potrà mai garentire l'esatta valutazione delle facoltà contributive dei cittadini senza dire che i segni esteriori sono spesso assai male scelti. Per necessità di cose, dato lo sviluppo delle fortune mobiliari, la dichiarazione del contribuente, controllata dal fisco, é il metodo più in uso in tutti gli Stati e non solo per le imposte mobiliari, anche per quelle sulla fortuna e sul reddito globali, per le doganali, per quelle di registro, di successione etc; il controllo del fisco evita il maggiore pericolo del sistema (gli occultamenti) per quanto qualche volta lo muti in un vero metodo di inquisizione; ad ogni modo dove il controllo è oculato le dichiarazioni dei contribuenti danno buoni risultati. Il sistema delle dichiarazioni fu adottato, ad esempio, in Prussia (imposta sul reddito) e con sì buona fortuna che uno scrittore potè affermare che l'imposta sul reddito in Prussia si evolveva sempre più verso una tassazione modello; è adottato in Inghilterra per la cedula *D* dell' *income tax* (redditi professionali) ma con risultati assai discutibili, poichè le dichiarazioni non sono sempre esatte e il controllo della amministrazione lascia a desiderare; in Svizzera nei Cantoni che hanno imposta sul reddito; é anche adottato negli Stati Uniti di America per le *general property tax* e dà anche lì luogo a occultamenti considerevoli, a malgrado di un controllo spietato. In Francia il sistema delle dichiarazioni controllate è adoperato per l'accertamento dello imponibile in molte imposte

Quarta regola: *ogni imposta dev'essere riscossa in modo che si tolga dalle mani del popolo la minor somma possibile, al di là*

indirette di fabbricazione o vendita all'ingrosso (bevande alcoliche, alcool denaturato, birra, sali, zucchero e glucosio, olii vegetali ed animali, steariche, dinamite, carte da giuoco) o di esercizio (ferrovie, tramvie a trazione meccanica) e nella imposta di successione. In Italia le dichiarazioni dei contribuenti sono richieste agli effetti della imposta di ricchezza mobile e sono tenuti a presentarle i nuovi iscritti nella lista del Comune; gli iscritti precedentemente che possedessero nuovi redditi, i contribuenti omessi nei ruoli precedenti gl' iscritti i cui redditi siano accresciuti o variati in confronto della risultanza dei ruoli; le dichiarazioni devono essere fatte dal 1 al 31 luglio di ogni anno; le successioni poi devono essere denunziate dagli eredi, legatari, tutori, curatori o amministratori giudiziari entro quattro mesi della morte dell'autore se egli è morto nel regno e sei se è morto all'estero; anche per le donazioni si procede in base al valore dichiarato etc. L'imponibile si induce da segni esteriori là dove è presa una qualsiasi manifestazione esterna o indizio a base del reddito da stabilire; è un sistema che viola assai spesso la regola della uniformità; ciò malgrado è adottato ancora, specie nella Francia e nel Belgio. In Francia, l'imposta sulle patenti è basata su un accertamento indiziario del reddito, e, non ostante la molteplicità dei segni esteriori che servono a indicarlo è di una ineguaglianza molestissima ai contribuenti; è basata colà su l' accertamento indiziario l' imposta sulle porte e sulle finestre (che vuole indurre il reddito nientemeno che dal numero delle porte e delle finestre della casa occupata dal contribuente); lo stesso avviene della *contribution mobilière* che è basata sullo affitto dello appartamento occupato, mentre è noto che l'affitto varia non solo con la ricchezza del contribuente, ma anche sovra tutto con il suo tenor di vita, i suoi carichi di famiglia, la situazione sociale etc. Per i redditi immobiliari la valutazione dell' amministrazione può essere fatta mediante *catasti*. Un sistema intermedio è quello degli *abbonamenti* volontari o obbligatori, adoperato specialmente per le imposte sul consumo o per quelle sugli affari, anche in Italia. Si calcola quanto l'esercente potrà vendere o quanto l'industriale potrà fabbricare o quanti affari potrà fare in genere l'abbonato ed in base a tali presunzioni o per via d'accordi consensuali o di decisioni arbitrali o di giurisdizioni speciali si determinano le quantità su cui deve pagarsi l'imposta. Il metodo dello abbonamento è necessariamente difettoso in quanto all' accertamento; ma non è pericoloso alla produzione o allo smercio, in quanto, data la fissità della somma da pagare, il contribuente ha interesse più a produrre molto che poco.

Si é detto che la regola della certezza implica oltre che l' accertamento del reddito imponibile la determinazione dello ammontare della imposta. Occorre distinguere tra imposte che si percepiscono *periodicamente* e imposte che si pagano una volta tanto (imposte di successione, sui trasferimenti etc.). Per queste ultime l'ammontare della imposta é determinato

di ciò che deve entrare nel tesoro dello Stato, e nello stesso tempo sia tenuto il meno possibile il danaro del popolo prima che entri

immediatamente dopo l'accertamento dello imponibile e basta. Per quelle che si percepiscono periodicamente si determina prima l'imponibile, si procede poi alla liquidazione dell'ammontare e infine si notifica al contribuente il suo debito individuale. Di ordinario l'imponibile è riportato in speciali registri (catasti, matrici) e si calcola una volta tanto allorquando si accerta per la prima volta, salvo poi a rettificarlo per successivi aumenti e diminuizioni, e le quote individuali di imposta sono esatte per ruoli *nominativi*. La quota individuale può essere fissata o per quotità o per contingente. Il metodo del contingente era prima molto adoperato e ora lo è assai meno: in Italia abbiamo una sola imposta di contingenza, la fondiaria sui terreni; in Francia, oltre alla imposta fondiaria sui terreni che per la legge 31 decembre 1907 é in via di trasformarsi in imposta di quotità, sono di contingente o di ripartizione la *contribution personelle mobiliére* e l'imposta *des portes et fenêtres ;* nella Prussia erano imposte di ripartizione la imposta fondiaria sui terreni e quella sui redditi industriali (*Gewerbesteuer*), che appartenevano agli enti locali. L'imposta industriale era di ripartizione anche in Austria.

Perchè l'imposta sia certa, certo deve essere il modo di pagamento. Le imposte possono pagarsi : per versamento diretto del contribuente ; per versamento indiretto di un terzo (ritenute indirette, come nella ricchezza mobile italiana ; imposte sui consumi, nella forma di tasse di vendita, che sono pagate dal venditore : imposte di confine, pagate da chi importa ; imposte di fabbricazione etc.) ; mediante il bollo o mediante il registro; nella forma di prodotti monopolizzati (tabacco, sale, alcool), dallo Stato o dall'ente che percepisce l'imposta, e in questo caso il di più, al di là del costo di produzione della merce, che si paga costituisce un'imposta indiretta sul consumo. Possono essere pagate poi o agli agenti del fisco (*regia*) o mediante appalto: prima l'appalto era molto in uso quando mancavano veri congegni fiscali: ora è in tutti gli stati di regola la *regia*: il sistema degli appalti é ancora consentito in Italia per i dazi comunali e in Francia per i *droits d'octroi*. In quanto a ciò che si deve dare oramai non più si discute: poichè almeno da un pezzo non si prelevano imposte in natura (in momenti, di crisi se ne prelevarono più recentemente in Danimarca nel 1814, in Ungheria nel 1864 e nel 1865) le imposte si pagano da tutti e dovunque in moneta. Certo deve essere il tempo del pagamento. Quando si tratta d'imposte che si pagano una volta tanto il pagamento deve avvenire anche una volta tanto, almeno di regola, tranne non si tratti di somme importanti, per cui possono dalle legge essere accordate facilitazioni: le successioni si pagano in termini più o meno lunghi (in Inghilterra l'*estate duty* può essere pagata in otto anni). Le imposte periodiche si pagano a periodi determinati (mensuali, bimestrali). Cfr. Jéze, *Cours* p. 689-739 ; Ingenbleek : *Impôst sur le revenu*, 1908 p. 240 e seg. Hollander : *Studies in State Taxation*, Baltimore 1900.

nel tesoro dello Stato. Questo principio riguarda la economicità della riscossione. Il meno che possibile del danaro dato dai contribuenti vada per spese di riscossione. Il meno che possibile questo danaro rimanga nelle mani dei percettori. Di ordinario si può dire che i migliori sistemi tributari sono appunto quelli in cui l'entrata netta dello Stato è maggiore e gli sforzi dei contribuenti non vanno perduti in rivoli tortuosi. Quei sistemi in cui la spese di riscossione sono minori, sono anche quelli in cui gli ordinamenti finanziari sono migliori. D'ordinario si fa una confusione fra le spese di *riscossione* e le spese di esercizio: ond'è che in taluni bilanci le spese effettive sembrano maggiori che non siano in realtà, in altri minori. Vi sono alcuni paesi che hanno un demanio fiscale grandissimo: altri che ne hanno uno assai piccolo; fare dei confronti sommari significa cadere certamente in errore. Miglior procedimento è quello di confrontar imposta per imposta: o almeno singoli gruppi di imposte con altri gruppi omogenei *. Così soltanto si potrà vedere quali siano le spese reali di riscossione. Senza dubbio ogni giorno tutti gli stati cercano di ridurre le spese di riscossione al minimo, e una diminuizione costante vi è stata quasi dovunque. Le comunicazioni più pronte e migliori, la cresciuta ricchezza, la semplificazione dei meccanismi finanziari fanno sì che i redditi fiscali aumentino in proporzione maggiore che non le spese relative a essi †. Noi non crediamo che i raffronti che si fanno d'ordinario abbiamo alcun valore, soprattutto quando si confronta la massa totale del bilancio. Allora non solo non si tien conto della diversità tra le spese di *eser-*

* Secondo Jéze (*Cours* p. 717) la percentuale delle spese di riscossione, sarebbe così variata in Francia tra il 1828 e il 1900 sul prodotto totale delle seguenti categorie d'imposte: Inposte dirette 5% nel 1828, 2.9 % nel 1900; Registro e bollo 5.4% nel 1828 2% nel 1900: Dogane e sale 61.5 % nel 1828 6.4 % nel 1900; Imposte indirette sui consumi 4.9 % nel 1828; 3.8% nel 1900.

† Ai tempi di Sully, in Francia, di 150 milioni che formavano il prodotto lordo delle imposte, solo 30 entravano di netto nelle casse dello Stato. Al tempo di Necker le spese di percezione si elevavano a 11% del prodotto totale: sono poi scemate a 10.7% nel 1828 a 7,4 nel 1836; ora rappresentano una cifra di gran lunga minore.

cizio in generale e quelle di riscossione, ma di un insieme di fatti che altererebbero profondamente il risultato, laddove fossero tenuti presenti. In Italia i dazi interni di consumo che lo Stato percepisce, pare quasi che non determinino alcuna spesa di riscossione, poichè sono i comuni che li pagano allo Stato, ma la spesa di riscossione è viceversa enorme. Non è che un esempio, ma se ne potrebbero citare in numero infinito. Migliore sistema è dunque quello di confrontare imposta per imposta: solo così si potrà sapere quali siano le spese di riscossione e quale sia la entrata netta dello Stato. Si deve quanto più è possibile curare di ridurre al minimo le spese di riscossione; ma per la più gran parte delle imposte indirette questa riduzione non potrà mai essere così grande come si potrebbe desiderare.

128. Sismondi, Garnier, Wagner, Stourm, Pierson, numerosi altri scrittori hanno completato con altre regole quelle che con tanta precisone formulò già a suo tempo A. Smith: ma molte delle loro regole si trovano già in germe nei principi di Smith. Certo ogni sistema tributario oltre alla giustizia, alla certezza, alla comodità, alla economicità di riscossione deve idealmente rispondere ancora ad altri requisiti.

Il primo, il fondamentale principio che non bisogna mai dimenticare è questo: *la produzione non sia mai ostacolata dalle imposte*. Non vi è al mondo alcun paese che sia tanto ricco da non considerare come dannosa ogni diminuzione della produzione. Quando dunque un'imposta per ragioni diverse; o che sia molto aspra, o che colpisca il prodotto lordo più del prodotto netto, o perchè sia vessatoria, ostacoli la produzione, è da ritenersi dannosa. Può sembrare che ogni imposta abbia, sia pure limitatamente, questo effetto. Una imposta infatti diminuisce sempre la capacità di risparmio dei cittadini. Ma il principio esposto va inteso in senso più limitato: non bisogna mai adottare imposte che ostacolino la produzione o che diminuiscano lo spirito d'iniziativa o lo stimolo al lavoro e alla speculazione. Un paese che metta dazi di esportazione su merci che non hanno un dominio incontrastato sul mercato internazionale ostacola la sua produzione: l'ostacola del pari se con altre imposte sulla fabbricazione accresce artificialmente il costo di produzione. Ma se le imposte sono percepite per lo sviluppo di ser-

vizi che giovano allo stesso incremento delle industrie non sono in niuna guisa da condannarsi. Anche in questa materia è da distinguere riguardo alla natura delle imposte: ve ne sono alcune di carattere locale, per esempio, i cui effetti sono immediatamente visibili in favore della produzione: altre locali o generali i cui effetti sono solo mediatamente visibili. Se il provento di un'imposta locale viene destinato internamente a costruire una buona strada che unisca un quartiere industriale a una stazione ferroviaria, è probabile che gl'industriali che han pagato l'imposta risentano l'effetto vantaggioso immediatamente. Nelle imposte di Stato destinate a servizi pubblici di carattere più generale, gli effetti, buoni o dannosi, sono risentiti sempre meno direttamente. Non bisogna in ogni modo dare al principio da noi esposto una interpretazione troppo larga: ogni imposta in definitiva preleva una parte del risparmio dei privati cittadini. Ma ciò che bisogna vedere è se tale prelevamento sia necessario e se, facendone a meno, non si nuocerebbe di più alla produzione abbandonando e trascurando servizi pubblici di utilità generale. Le imposte dunque, se devono essere sempre prese dal risparmio e dalla produzione annuale della nazione, non siano mai tali da scoraggiare la produzione,

Per le stesse ragioni *le imposte devono essere ridotte o abolite* quando tendono a ridurre il consumo. Che cosa producono imposte sui consumi troppo alte? Il danno di tutti: riducono il consumo e quindi la produzione e costringono spesso la popolazione a scendere inutilmente a un livello di vita più basso. Qui sta, nota con molto acume Pierson, il grande danno dei dazi di consumo molto gravi: la popolazione ricorre ai surrogati inferiori. Chi non può sopportare la spesa non compra più l'articolo di qualità superiore, ma quello di qualità inferiore. Il buon cibo, la bevanda pura sono sostituiti da un cibo cattivo e da una bevanda impura. Con vantaggio di chi? Non certo dello Stato,non del produttore e nè meno del consumatore. È ciò che colpiva già ai suoi tempi J. B. Say che trovavasi in Inghilterra quando s'introdusse un'imposta sulle finestre: il padrone della casa ne fece subito murare alcune. Chi ne ha avuto vantaggio? si chiedeva Say. Lo Stato no, perchè non ha guadagnato niente; chi abitava la casa no, perchè ha perduto

luce; il padrone di casa nemmeno, perchè ha dovuto murar le finestre, quindi spender danaro inutilmente.

Quando un'imposta ha per effetto di ridurre il consumo *notevolmente*, bisogna diminuirla, e se si può, abolirla. Abbiamo detto notevolmente poichè ogni imposta infine, diminuendo la disponibilità, riduce sia pure limitatamente il consumo. Vi sono alcune imposte locali che qualche volta però hanno per effetto di migliorare visibilmente la materia di consumo. Se il municipio, per esempio, dai proventi di un'imposta nuova sugli affitti ricava tanto da selciare la nuove strade, da fornirle di luce e da fare la conduttura di acqua, le case che sono in quelle strade aumentano senza dubbio di valore e spesso non in proporzione della spesa, ma in proporzione assai maggiore. Ecco un caso in cui la imposta può migliorare il consumo. Ma supponiamo un'imposta sul valore locativo molto aspra: essa visibilmente peggiorerà il consumo; indurrà gli abitanti di una città a scegliere case peggiori, abbandonando le migliori.

In molti stati è una grande instabilità in materia di leggi: anche le leggi fiscali sono molto tormentate, quasi sempre dal desiderio di ricavare mediante esse un provento maggiore; spesso per vaghezza di riforme. Qualche volta, i politici abusano delle così dette riforme finanziarie: spesso queste riforme sono più formali che reali, più dannose che utili. Invece in materia tributaria niente più nuoce della instabilità; *coeteris paribus*, come dicono i matematici, *un'imposta vecchia è sempre preferibile a una imposta nuova*. Non è che bisogna considerare lo *statu quo* come l'ideale; non è possibile e non è utile. Ma non bisogna fare modifica alcuna senza che essa costituisca un progresso reale: e bisogna quanto più è possibile fare riforme in circostanze favorevoli e con molta prudenza. Anche nei progetti di riforme è sempre meglio, quando è possibile, partire da ciò che esiste.

L'imposta deve avere sempre una funzione essenzialmente fiscale: deve fornire i mezzi perchè funzionino gli organismi necessari alla vita collettiva. Ogni altro scopo è sussidiario: qualche volta è dannoso. L'imposta non può colpire a caso: è perciò che ogni giorno più si cerca di tener conto delle condizioni personali dei contribuenti. Ma è assurdo credere che mediante la imposta si possa mutare l'assetto della società, o

introdurre la morale, o riparare le ingiustizie. La imposta non può mutare l'organismo sociale, di cui essa stessa non è che un'emanazione; può solo essere un utile strumento di riforme sociali, attutire gli abusi più dannosi, compensare le ingiustizie più stridenti. È utile che il legislatore guardi allo scopo di alcune istituzioni così può esentare le cooperative di produzione, non i *cafès chantants*. Ma è del pari evidente che pure essendo un valido strumento di riforma, la imposta non può ricondurre la morale dove non è (come pretendevano i sostenitori delle imposte suntuarie) e nemmeno può mutare nelle sue basi l'ordinamento sociale da cui emana.

Quanto più è possibile è bene *evitare i contatti degli agenti del fisco con i contribuenti;* ciò deriva dalla regola stessa la quale dice che ogni imposta deve rimanere il meno possibile nelle mani dei percettori e andare nella maggior parte possibile allo Stato. Ma ciò non vuol dire solo che la riscossione deve costare poco: ma che si devono evitare tutte le inutili inquisizioni e in generale che si devono evitare il più che è possibile i contatti diretti degli agenti del fisco con i contribuenti. Nelle imposte indirette lo scopo si raggiunge quando con le imposte sulla fabbricazione si colpisce la merce al momento stesso della produzione: con i dazi doganali quando si colpisce il grande importatore. I dazi di consumo hanno viceversa il torto di mettere in troppo diretto contatto i piccoli consumatori e gli agenti fiscali e son perciò generalmente detestati. Anche nelle imposte indirette si tende quanto più è possibile ad abbandonare forme inquisitive, che riescono sotto ogni forma dannose.

È evidente poi che *l'imposta dev' essere elastica:* bastare ai bisogni cui è destinata e nello stesso tempo presentare possibilità di aumento. I paesi che hanno raggiunto un alto grado di pressione tributaria e che non hanno più imposte elastiche, ma rigide e poco mutevoli, si trovano in gravi difficoltà di fronte a ogni mutamento, alle esigenze improvvise della politica e dell'amministrazione. Invece sono in condizioni assai vantaggiose quei paesi che hanno imposte tenui e quindi molto elastiche. L'*income tax* inglese in contingenze straordinarie potè in passato essere raddoppiata senza nessun inconveniente.

XII.

Alcuni sofismi relativi alle imposte: i limiti della imposizione.

129. Molte teorie riguardanti le imposte sono state nei parlamenti sfruttate abilmente: così anche non poche teorie riguardanti le spese pubbliche.

L'imposta, è stato detto, *induce alla economia e agisce utilmente*, anzi oome stimolante, *sulla produzione*. Avendo Adamo Smith fin dal suo tempo notato che le guerre avevano assorbito gran parte della ricchezza d'Inghilterra e che molta attività era stata dispersa, Mac Culloch più tardi credeva correggere le affermazioni di Smith con alcune osservazioni in gran parte giuste ma che hanno determinato non pochi equivoci sopra tutto per colpa di chi ha creduto esagerare la portata delle parole di Mac Culloch.

Notava questo scrittore che senza le guerre in cui l'Inghilterra è stata impegnata dopo la rivoluzione del 1688 la maggior parte dei capitali che sono stati impiegati nelle spese della lotta non sarebbero mai stati creati. In altri termini, secondo Mac Culloch, un aumento delle imposte ha la stessa potente influenza sopra una nazione di quella che ha su ciascuna individuo un aumento della sua famiglia e delle sue spese necessarie.

L'Inghilterra sotto la pressione della guerra, cominciata nel 1799, intensificò la sua industria, diede prova di un maggiore spirito di intrapresa e di invenzione. Tutte le classi sociali fecero del loro meglio per uscire da uno stato penoso e la produzione se ne giovò. Senza dubbio se le imposte fossero state molto opprimenti non avrebbero avuto questo effetto; ma esse non erano a bastanza forti per produrre l'abbattimento e la disperazione, quantunque fossero pesanti a bastanza da rendere necessario un considerevole accrescimento dell'industria o del risparmio, a fin di prevenire la diminuzione delle fortune particolari o del saggio del loro accrescimento annuale.

L'uomo agisce per timore e per speranza; la imposizione spesso eccita il primo sentimento. Un aumento d'imposte pro-

voca il timore di decadere da una posizione elevata, di essere privato delle comodità e dagli agi che l'abitudine ha resi indispensabili; e la combinazione di questi due sentimenti produce effetti che non si sarebbero altrimenti avuti nè meno dall'azione isolata di uno dei due. «Senza la guerra contro l'America e la guerra contro la Francia — conchiudeva Mac Culloch — vi sarebbero state minore industria e minore frugalità, perchè si avrebbe avuto minor bisogno dell'una e dell'altra E noi inclíniamo a pensare che coloro che studiano spassionatamente la materia saranno portati a riconoscere che l'accrescimento delle industrie e della frugalità, causato da questi conflitti, ha fatto più che compensare la enormi spese di queste guerre e che il capitale di questo paese è probabilmente tanto grande all'ora presente quanto non lo sarebbe stato se questi conflitti non avessero avuto luogo » *.

Tutto ciò è molto acuto: noi non osiamo dire che sia interamente vero: se bene incliniamo a credere che ora si esageri nel senso contrario di Mac Culloch. Le difficoltà, ha detto Mac Culloch nella stessa opera, acuiscono la mente. Senza dubbio: allo stesso modo che la dominazione spesso dà più intenso lo amore della libertà. Ma si può proprio dire che il dispotismo sia la cosa più utile alla libertà? Qualche volta l'imposta può essere una spinta; ma senza dubbio entro limiti assai circoscritti: allo stesso modo che una sofferenza può indurci a un sistema igienico migliore e in questo senso darci la sanità. L'imposta acuisce qualche volta le attività: i debitori per uscire da una situazione tormentosa spesso moltiplicano la loro attività, ma non è che i loro debiti siano un benefizio.

Però la portata dell'osservazione di Mac Culloch è più profonda che non si creda d'ordinario. I fenomeni sociali sono estremamente complessi: e i sentimenti che ci spingono ad agire diversissimi. Quando ora si abusa del metodo semplicista e si calcola, per esempio, quanto avrebbe risparmiato un paese se non avesse alcune imposte, si cade in una esagerazione assai più grave: perchè si calcola che in diverse condizioni si sarebbero prodotti gli stessi fenomeni di produzione e di scambio.

* Mac Culloch: *On taxation and the funding system* London, 1845.

Del pari l'affermazione che in tanti discorsi parlamentari ritorna e che è diffusa sì spesso nei giornali, secondo cui l'imposta ritornando nelle mani stesse di coloro che l'hanno pagata, non nuoce in alcuna guisa, è semplicemente puerile: e non si può spiegare come uomini di cultura a bastanza elevata la ripetano tuttavia. Si dice: lo stato in Italia prende tanti miliardi ai contribuenti; poco male, poichè è danaro che *circola* secondo la espressione volgare. Hamilton ha da gran tempo mostrato il ridicolo di questa affermazione. Pretendere, egli ha detto, che il danaro tolto mediante imposte, essendo speso fra quelli che lo han pagato, non dia luogo a perdite per i contritribuenti, non è meno assurdo che se si volesse assolvere un ladro, che avesse rubato il danaro ad un mercante, e che si giustificasse dicendo che gli ha restituito posteriormente questo danaro, comprandogli delle mercanzie. Senza dubbio il caso di un paese che paghi un tributo allo straniero, come una colonia duramente amministrata, non è quello di un paese in cui il provento delle imposte è dedicato a servizi di utilità generale. Ma in questo secondo caso la similitudine del mercante è perfettamente vera. Non è che le imposte *devano* essere impiegate utilmente: possono servire così a sviluppare la ricchezza, come a deprimerla, così a scopi di civiltà come a scopi di male. Un paese che si abbandoni a una conquista coloniale folle e a una guerra dannosa, impiega molto male ciò che i suoi contribuenti han dato. Ma ciò non toglie che i contributi pagati dai cittadini non siano vere *imposte*. Anche nei nostri paesi non possiamo dire che sia speso utilmente tutto ciò che lo Stato prende ai contribuenti. Supponiamo che una diminuzione di spese pubbliche si possa fare senza diminuire la sicurezza e la difesa e senza disorganizzare i servizi pubblici; e supponiamo che tutto ciò porti una diminuzione delle imposte. Si può negare che questo fatto sia un grande benefizio? Una diminuzione delle spese pubbliche (si può bene ripetere con Mac Culloch) e per conseguenza una diminuzione delle imposte, offre ai contribuenti un vantaggio della stessa natura di quello che presenta al pubblico la diminuzione del prezzo di ogni merce indispensabile o universalmente utile.

La difficoltà può essere stimolo all'attività: ciò è vero, ma a

condizione che le difficoltà non siano così gravi da isterilire le attività. Uno stimolo può essere utile; una serie di preoccupazioni può deprimere e isterilire ogni attività.

La grande guerra europea, combattuta fra il 1914 e il 1918 per la sua grandiosa violenza, per la sua durata, per la sua immensità, per il modo assurdo con cui la varie paci sono state conchiuse, ha avuto per effetto di attossicare l'Europa e di diminuire ogni forza produttiva. A parte il fatto notevole della difficoltà degli scambi, si è verificato il fatto morale della cresciuta diffidenza fra le classi sociali e della diminuita energia di lavoro. Si pretende in generale lavorare meno con salari più alti e la facoltà di produrre la ricchezza è quasi dovunque limitata dalla minore energia, o per lo meno dalla minore volontà di lavoro.

Infine, è stato detto: l'imposta è un investimento; anzi può essere il migliore degli investimenti. Lo Stato prende sotto la forma d'imposte, il risparmio dei cittadini e lo destina a opere di produzione: fa grandi lavori pubblici, diffonde la coltura, l'insegnamento tecnico, ecc. Anche in questo vi è l'errore fondamentale delle affermazioni precedenti: cioè il supporre che i proventi delle imposte *devano* essere impiegati a scopi da produzione. E se fossero impiegati male? Si può proprio dire che la Spagna, la quale ha sacrificato a Cuba tanta ricchezza la abbia spesa bene? che le imposte altissime pagate allora dagli spagnuoli siano state il migliore degli investimenti?

I cittadini russi subivano dure imposte dal regime assolutista dello Czar; subiscono ora più duri prelevamenti dal regime comunista. Sono ricchezze in gran parte male impiegate, ma rispondono a particolari situazioni politiche. Non bisogna dimenticare che l'imposta è sopra tutto un fenomeno politico: essa risponde nelle sue manifestazioni a situazioni politiche. Nella fase attuale è innegabile che molte ricchezze vanno disperse per effetto della condotta dei ceti politici prevalenti, che in molti paesi tendono ad assicurarsi il massino dei benefizi e quindi spesso a danneggiare lo sviluppo della produzione con imposte troppo alte o con dispersione troppo grande di ricchezze.

Molto spesso lo Stato impiega le ricchezze tolte ai cittadini

assai utilmente: qualche volta meglio dei privati. Ma non è detto che ciò deva essere.

Senza dubbio il caso dei paesi moderni, ove la grande maggioranza dei cittadini partecipa direttanemte o indirettamente al governo, è ben diverso da quello degli antichi stati. Ma non bisogna nè meno esagerare dicendo che le imposte siano sempre *buoni* investimenti.

Un' altra illusione è da distruggere; una illusione non meno dannosa, di cui Rousseau è stato il teorico, ma di cui la pratica è assai più antica: la illusione che la diseguaglianza delle condizioni possa essere corretta dalle imposte. L'imposta non può mai mutare i rapporti economici esistenti; può tutto al più correggere alcune asprezze.

Questa illusione è anche più dannosa, in quanto, come abbiamo visto, la distribuzione del reddito quasi dovunque è tale che non si può ritenere segua quel processo di accentramento, tante volte indicato. Anzi si nota piuttosto nella società nostra una tendenza dei redditi medi a crescere e i redditi minimi hanno una tendenza sempre maggiore ad elevarsi nelle loro entità.

130. Le entrate pubbliche sono, come abbiamo visto, determinate dalle pubbliche spese; ma in definitiva sono limitate dal reddito di ciascuna nazione e dalla intensità dei bisogni collettivi risentiti dai cittadini. Perchè la imposte siano proporzionate al reddito nazionale e perchè si possano vederne gli effetti, occorre poterne misurare la pressione. Le ricchezze che lo Stato e gli enti collettivi prendono ai cittadini sono sempre tolte ai consumi individuali: e sono destinate alla produzione dei pubblici servigi o per lo meno a mentenere le forme prevalenti di governo. Ora la pressione dei tributi non si può misurare se non tenendo conto di tre elementi: l'ammontare della ricchezza privata dei cittadini, l'ammontare delle entrate pubbliche e infine la importanza dei servizi pubblici, che rappresentano la restituzione che lo Stato fa ai cittadini. Tutto ciò non si può rilevare se non da una serie numerosa di elementi: dalla osservazione di un insieme di fenomeni generali della vita economica.

I sintomi della pressione tributaria si hanno in una serie dei fatti riguardanti la produzione, gli scambi o il consumo. Come

questi fenomeni si svolgano in rapporto alla attività finanziaria e come questa agisca o reagisca su di essi, si può vedere da una serie di manifestazioni esterne. Così un regime di dazi può avere per effetto di mantenere invariata la curva del consumo; o di abbassarla. Ogni aumento di imposta, oltre un certo limite, finisce con ridurre il consumo o limitare la produzione: si tratta dunque di veder ben chiaro il punto in cui ogni ulteriore aumento opera come una riduzione. La elasticità *positiva* delle imposte dirette, per esempio, prova che la situazione è buona: la elasticità *negativa* che è viceversa cattiva *.

Del pari l'aumento nei proventi delle imposte indirette, che seguono il movimento degli scambi e l'aumento dei consumi superiori, è indice di situazione vantaggiosa. Tutte le volte in cui la imposizione tende a ridurre o i consumi, o la produzione o gli scambi, deve per necessità esser frenata; se non si vuole che a imposte più gravi corrispondano entrate minori, come è accaduto in alcuni paesi che più delle imposte hanno abusato.

In qualche colonia dell'Australasia. esiste come si è ricordato, la imposta progressiva sui terreni: la Nuova Zelanda l'applica in guisa che 13 mila grandi proprietari soltanto sono colpiti e 90 mila medi e piccoli sono esenti. Ma vi è in quel paese una innovazione legislativa che costituisce un fatto unico e senza riscontro in tutti i sistemi tributari. Se un grande proprietario trova che egli è stato colpito da imposta al di là della giustizia, ha diritto di abbandonare la sua terra all' amministrazione finanziaria al prezzo cui essa l'ha calcolata. È accaduto anche che qualche terra di grande estensione (85 mila acri di terreno a Christchurch) è stata così devoluta al governo. Il quale l'ha acquistata e venduta a un gran numero di piccoli coltivatori: e l'affare è riuscito anzi vantaggioso ad esso. Nondimeno anche il governo della Nuova Zelanda † evita che fatti

* Cfr. Pantaleoni: *Teoria della pressione tributaria:* Roma 1887 (ripubblicata in *Scritti varii di Economia*, Palermo 1904, pp. 111-202) e anche *Observation sur la sèmiologie économique* nella R. d. E. P. dello stesso Pantaleoni.

† *The New Zealand official Year Book*, 1900, pag. 435.

simili si producano e preferisce sempre piuttosto che comperare le terre ridure le imposte *.

Una legislazione come quella della Nuova Zelanda non può nondimeno essere estesa a paesi a grande densità di popolazione e dove la vita ecomomica e sociale è più intensa e i rapporti sono più complessi. Pure anche in essi occorrerebbe trovare misure le quali impedissero l'abuso della tassazione e dessero al contribuente il modo di reagire contro gli abusi più pericolosi.

* Sulla legislazione della Nuova Zelanda cfr. la pubblicazione fatta per conto dell'*Office du travail* di Francia da A. Métin: *Législation ouvrière et sociale en Australie et Nouvelle-Zélande*, Paris, 1901 pag. 23 e seg.

PARTE III.

LE IMPOSTE DIRETTE.

XIII.

Le imposte personali e familiari non in rapporto con il reddito: capitazioni e imposte sulle manifestazioni esterne della ricchezza.

131. Le imposte possono assumere forme assai differenti: pure sono tutte o dirette o indirette, colpiscono nel primo caso la persona, il capitale, o il reddito; colpiscono nel secondo caso non già qualità o possessi, ma circostanze, fatti particolari o atti permanenti. Ora dovremo occuparci separatamente delle principali imposte dirette e indirette e studiare la loro importanza relativa: cominceremo dalle imposte dirette, che se hanno minore importanza delle dirette in tutti i bilanci odierni, hanno in tutti i sistemi tributari una funzione molto importante.

Le imposte dirette possono avere a base o la persona indipendentemente dal reddito (le imposte di capitazione), o colpire il capitale, o colpire il reddito da qualunque fonte derivi: rendita della terra, profitto di capitali, prodotti dell'attività personale.

La forma più semplice, forse troppo semplice d'imposta diretta, è colpire egualmente tutti i cittadini: chiunque fa parte del consorzio politico, sia povero o ricco, paga la stessa imposta. E questa imposta diretta, non in rapporto con il reddito, può essere pagata in due modi diversi: o tanto per persona o tanto per famiglia.

Fra le più antiche forme di imposizione, è comunissima quella di capitazione (*capitatio*, da *caput*), imposta diretta generale, personale, che colpiva tutti i cittadini, non in rapporto al loro reddito. A Roma antica, oltre la *capitatio terrena*, vi era la *capitatio humana* o *illatio capitis*, la quale colpiva le sole classi inferiori e coloro che non essendo proprietarii nulla avevano a pagare: non avevano cioè, come si esprime il Codice Teodosiano *quantulamcumque possessio terrarum*. Per coloro che non avessero *status* (coloni e schiavi) la *capitatio* era pagata dai loro padroni o rappresentanti, onde si convertiva per costoro in una imposta suntuaria del genere delle nostre tasse sui domestici. Nelle Gallie poi la *capitatio humana* o *capitatio plebeia*, detta così appunto perchè pagata da chi non era proprietario, fu in seguito trasformata dall'imperatore Galerio(296-311 dopo Cristo) in un tributo generale su quanti non pagassero altre imposte, anche se non poveri; con carattere quasi progressivo, in quanto non era percepita colla consueta massima fiscale *quot capita tot census*, ma raggruppava un certo numero di *capita* poveri in un solo *caput censuarium* e colpiva un solo *caput* ricco allo stesso modo di parecchi *capita* poveri raggruppati in un solo *caput censuarium*. Durante il medio evo e anche nei tempi moderni le imposte personali e familiari sono state in uso in tutta Europa*. Si applicavano per lo più sulle base della famiglia. An-

* Nell'alto Medioevo i *testatici* erano vere imposte progressive a rovescio, che gravavano assai più sui poveri, a seconda del grado di libertà di cui essi godevano (ingenui, coloni, lidi, servi, schiavi) e come questo diminuiva più grave diventava il *capaticum* o *census capitale*. Più colpiti di tutti erano i lidi (*litimonium*) ed i servi: questi ultimi in modo assai grave perchè erano colpiti anche i figliuoli in tenera età, onde i genitori preferivano vederli morire. Clodoveo II, uno dei re *fainéants*, che regnò sulla Neustria e sulla Borgogna dal 638 al 656, impose una capitazione così grave che non appena egli fu morto, per fortuna in giovane età, sua moglie Batilde, che fu poi Santa Batilde, dovette subito levarla: *orinavit*, è scritto nella sua vita, *ut et pessima et impia consuetudo cessaretur pro qua multoplures homines filios suos magis mori quam nutrite obstabant*. La capitazione venne col tempo ad essere estorta in varie forme: come imposta che colpiva la persona, o l'abitazione o la famiglia, di queste il *fuocatico*, *la taglia*, *l'imposta di classe* erano le più generali, gravose ed usate. Qualche volta, ed era un miracolo di giustizia, queste imposte assumevano un carattere equamente progressivo, come nel caso della *tassa sui fuochi*

che adesso in alcune legislazioni moderne le imposte familiari si sono conservate : o quelle in vigore sono niente altro che trasformazioni di antiche imposte di capitazione.

Ma, perchè una contribuzione eguale per tutti o poco dise-

accordata nel 1331 al conte Aimone di Savoia, la quale era ripartita in guisa che i contadini pagavano 4 denari per fuoco e i borghesi 10 denari ed 1 obolo. La Sicilia ebbe sotto la dominazione mussulmana (secoli IX e XII) una capitazione, *giziah*, la cui quota fissa per ogni categoria era più elevata quanto maggiore era la ricchezza del contribuente : la *giziah* era pagata come il prezzo della sicurezza, che lo Stato garentiva alle persone e alle cose.

Testatici, fuocàtici, capitazioni si ebbero in Italia, dovunque, anche dopo la sparizione dei piccoli centri nazionali indipendenti e durarono a lungo, anche dopo che il Medio Evo era finito da un pezzo.

In Francia, è celebre la capitazione (*taille egalèe*) accolta su proposta degli Stati Generali di Linguadoca da Luigi XIV nel 1694-95. Era una *capitation qui soit*, proponevano gli Stati Generali, *supportée par tous ses sujets chacun selon sa force*, distribuita in 22 classi, determinate e fissate secondo il grado, la qualità e la condizione patrimoniale del contribuente : restando esenti i poveri, i religiosi mendicanti e tutti coloro il cui reddito era inferiore a 40 soldi. Nel 1696 il limite di esenzione fu abbassato a 20 soldi. La capitazione generale, imposta straordinaria di guerra, cessa nel 1698, ma riappare nel 1701 e nel 1705; è aggravata pei poveri con maggiori esenzioni ai nobili e al clero. La rivoluzione francese, come è noto, colla legge 18 gennaio 1791, stabiliva una nuova imposta, per sostituire le vecchie imposte personali e mobiliari : la *côte personelle e mobilière*, dalla quale deriva la moderna imposta francese.

L' Inghilterra ebbe le *poll-taxes*, sia nella forma di capitazioni pure e semplici (*tallage of groats*) come nel 1377 ; sia in quella di imposte di classe, come nel 1379, nel 1641. Alcuni borghi, inoltre dovettero per molto tempo pagare una capitazione per avere la franchigia elettorale. Quando Carlo II Stuart (1660-1685) ebbe bisogno di danaro, impose, nel 1666, 1667, 1770, *poll-taxes*, che colpivano le persone al disopra di 16 anni, ed alcune, specie quella del 1870, erano graduate. Una serie di *poll-taxes* graduate si ebbero fra il 1689 e il 1698 regnando Guglielmo III di Nassau. La *poll-tax* del 1694 era composta di una capitazione di quattro scellini per testa senza riguardo alle qualità delle persone e di un'imposta in due gradi sulla entrata.

La Russia stabilì nel 1690 una capitazione generale di 80 *kopecks* per testa senza distinzione. Variamente modificata la capitazione durò in Russia sino al 31 maggio 1882, quando fu abolita per tutti. Seligman, op. cit. ; Masè-Dari, op. cit. ; e Wagner: *Teoria speciale della imposta*, nel *Manuale di E. P. di Schonberg*, vol. II, I Parte, Torino 1889 ; pp. 428-775.

guale sia giusta, occorrerebbe che tutti i cittadini avessero eguaglianza almeno relativa di condizioni: essendo assurdo costringere e ricchi e poveri a pagare allo stesso modo.

Quale può essere dunque la funzione di queste imposte nei paesi dove esistono? Il fatto che esse si trovano ancora in qualche paese dimostra che la antica origine è dimenticata; oramai esse servono a niente altro che a colpire quei redditi che sfuggirebbero alle imposte, dove mancano grandi imposte sul reddito e hanno una funzione assai limitata. Bisogna anche aggiungere che si nota la loro mancanza di proporzionalità e l'arbitrio che contengono assai spesso.

La *contribution personnelle mobilière* francese sorse nel 1791 con lo scopo di colpire tutti i redditi che non erano colpiti dalla imposta fondiaria: ma si componeva di parecchi elementi; teneva conto dell'abitazione come indice di ricchezza e assumeva carattere di imposta suntuaria, colpendo l'uso di domestici, di cavalli, ecc. Più tardi il carattere di questa imposta venne completamente a mutare. Si decomponeva in due parti: la *taxe personelle* e la *contribution mobilière*.

La *contribution personnelle* era una capitazione dovuta da ciascun abitante, senza distinzione di nazionalità, o di sesso, perchè godesse dei suoi diritti e non fosse reputato indigente. Non si consideravano come in possesso dei loro diritti, e quindi non erano soggetti ad imposta, le donne maritate fino a che viveva il marito e non erano da lui separate o divorziate; i figli e le figlie, anche se di età maggiore, che vivendo coi genitori, col tutore o col curatore, non avessero sufficienti mezzi di esistenza poichè era causa della imposta non il piccolo reddito che il lavoro poteva procurare ad un uomo valido, ma l'entrata che lasciava presumere un'esistenza indipendente. Erano reputati indigenti coloro che il Consiglio municipale del comune riteneva tali o nominativamente o per presunzione, dichiarando non imponibili coloro che pagavano un affitto inferiore ad una somma determinata, che a Parigi era di 500 lire. Questo criterio era assolutamente ingiusto perchè non teneva conto del numero dei componenti la famiglia: un celibe che occupava una sola camera poteva essere esentato, anche se agiato; un padre di numerosa prole che aveva bisogno di un alloggio più vasto era

colpito, anche se povero, solo perchè pagava più del minimo di affitto. La legge inoltre stabiliva una presunzione d'indigenza a favore dei padri o delle madri, quando il marito era morto, di sette figli viventi, minori (legittimi o legittimati) che pagavano una contribuzione *personnelle mobilière* di almeno 10 franchi. La contribuzione personale non era matematicamente esatta per tutti. Equivaleva a tre giornate di lavoro, la cui valutazione era fissata ogni anno dal Consiglio generale del dipartimento, in un limite che andava da lire 0.50 a lire 1.50; e nella Savoia era di lire 0.30 per giorno di lavoro: questa imposta oscillava quindi fra lire 0.90 per la Savoia e lire 1.50 a 4.50 negli altri dipartimenti. Era dunque una lieve imposta, da cui erano esclusi solo i figlioli, viventi con i genitori, e i domestici; ma colpiva tutti, uomini e donne, cittadini e stranieri che risiedevano sul territorio nazionale. Nelle città, in cui vi erano *octrois*, il Consiglio comunale poteva con decisione che doveva essere approvata dal Presidente della Repubblica, esonerare i cittadini della *contribution personnelle*, mediante un prelevamento sui prodotti dell'*octroi*. La *contribution personnelle* non soffriva centesimi addizionali: si pagava solo *in principale*, poi che, per quanto mite, essa poteva essere grave per alcuni soggetti, tanto più che l'imposta non poteva mai dar luogo a traslazione ed incideva il contribuente percosso. Nel 1906 il numero delle *côtes personnelles* fu di 8.978.000 e il gettito della imposta di 18.616.800, con una *côte moyenne* di lire 2.07 per colpito.

La imposta francese di capitazione è stata abolita con la legge 31 luglio 1917, che sopprimeva le vecchie imposte indiziarie (*contributions personelle-mobilière, des portes et fenêtres et des patentes*). Per la *contribution mobilière* e le imposte di porte e finestre furono provvisoriamente mantenuti i centesimi addizionali a favore dei dipartimenti e dei comuni. La capitazione, che non soffriva addizionali, è definitivamente sparita.

In Svizzera le imposte generali non in rapporto con il reddito sotto la forma di vere capitazioni sono assai diffuse. Esse servono sopra tutto a colpire in tenue misura quella grande massa di contribuenti, che non pagano alcuna imposta diretta nè sul capitale, nè sul reddito. Bisogna aggiungere che in Svizzera le imposte di capitazione sono state messe in molti cantoni solo

da pochi anni: ciò che dimostra che si tratta non di un fenomeno di sopravvivenza, ma di una istituzione finanziaria sempre nuova e vitale. In Svizzera la imposta di capitazione in alcuni cantoni esenta i cittadini al di sotto di 18 anni o i minori (Nidwald, Ginevra, Obwald); in altri è una *imposta virile* che colpisce i maschi in età maggiore (Appenzell esterno, Glaris, Grigioni, Sciaffusa, Schwyz e Uri); in altri è una *imposta elettorale*. Così a Zurigo è una imposta *elettorale* sul cittadino attivo (*Activbürgersteuer*) dovuta da tutti i cittadini che hanno diritto di voto negli affari cantonali. A Zug vi è un'imposta di capitazione *virile*, che cade sui maggiori degli anni 19, la quale diventa con una piccola addizione anche un'imposta *elettorale* quando il colpito ha diritto al voto per gli affari cantonali. L'imposta di capitazione colpisce in ragione di 5 lire a Ginevra, 2 ad Appenzell esterno, Schwyz e Sciaffusa, 1.30 a Zurigo: si scende fino a 1 lira nei Grigioni a 0.50 a Uri, a 0.30 a Obwald *. A Ginevra il tasso più elevato si spiega col fatto che questa imposta è la sola che, in un gran numero di casi, sia fatta pagare agli stranieri che vi risiedano da oltre un anno. Nei cantoni di Glaris, Obwald, Sciaffusa, Schwyz, Uri, Zoug e Zurigo il tasso della imposta di capitazione dipende da quello della imposta sul capitale: l'una e l'altra aumentano e diminuiscono in una proporzione corrispondente; a Schwyz, così, il saggio della imposta di capitazione è di 1 franco quando quello dell'imposta sul capitale è dell'1‰ è di 2 franchi quando il saggio dell'imposta sul capitale è di 2 franchi ‰ di capitale; a Zoug però, pur seguendosi questo sistema, l'imposta di capitazione non può superare mai le 3 lire per cittadino attivo. Questo sistema di un saggio che si regoli parellelamente ai saggi dell'imposta sul capitale è assai sennato: è il contribuente che determina, sia pure indirettamente mediante i suoi eletti, l'altezza della imposta sul capitale: è bene quindi che egli senta la responsabilità di un'azione che può avere conseguenze anche per lui. L' imposta di capitazione ha poche esenzioni, meno che a Ginevra, dove essa è più elevata. A Ginevra sono esenti

* Cfr. su questa imposta in Svizzera: De Cérenville: *op. cit.* pag. 123.

le donne che vivono coi loro mariti e i domestici che vivono coi padroni; sono anche esenti i celibi, i coniugi senza figli, i genitori con figli minori se non hanno domestici e non paghino un affitto più alto di un massimo, che è di L. 150 pei celibi, 250 pei coniugi senza prole e 300 pei padri con figli minori a Ginevra e nelle altre città maggiori del cantone. Altri cantoni esentano gli assistiti, ma li privano contemporaneamente del voto. La Spagna ha la sua imposta di capitazione nella *cedula personal*, che pagano tutti al disopra dei quattordici anni con aliquote che vanno da 50 centesimi a 100 lire. In un certo senso le imposte di capitazione non meritano tutta l'antipatia di cui sono circondate. Nei popoli moderni dove le democrazie danno a tutti il diritto di partecipare al governo, è sempre bene che ciascun cittadino, sia pure in forma tenue, partecipi alle imposte dirette: non si può ammettere che una classe di cittadini paghi e un'altra governi. D'altra parte, la imposta di capitazione soltanto permette in molti casi di colpire gli stranieri; essa sola, dove i minimi di esenzione sono molto elevati, dà alla massa degli elettori un più largo senso della portata e della responsabilità delle spese pubbliche. Imposte di capitazione (*polletaxes*) vi sono in quasi la metà degli Stati che compongono l' Unione Americana del Nord, specie in quelli del Sud e della Nuova Inghilterra (Maine, New Hampshire, Massachussetts, Vermont, Rhode Island, Connecticut), e in diversi stati sono vere imposte *elettorali*. La Federazione Nord-Americana poi preleva una imposta da ogni immigrante che sbarchi in un porto dell'Unione: è un'altra specie di imposta personale limitata agli stranieri.

Ora, le *capitazioni* sono anche usate nelle *finanze coloniali*, come *imposte sugli indigeni* da alcuni Stati civili colonizzatori, sotto il nome di *capitazioni*, *Kopfsteuer*, o di *impôt sur les huttes* (sulle capanne). La Francia percepisce una capitazione dagli indigeni nel Madagascar, nel Dahomey, nel Congo. A Tunisi tutti gli indigeni maschi e adulti pagano un' imposta (*medjbù*) di 20 franchi a testa. La Germania (prima di perdere il proprio impero coloniale) percepiva una capitazione di 4 marchi a testa per indigeno maschio adulto a Samoa; e nell'Africa Occidentale usava un'imposta sulle capanne.

È perciò che queste imposte, possono vivere ancora non ostante il difetto fondamentale della mancanza di proporzione, a un patto: che siano mantenute entro limiti assai tenui e che si applichino dove vi sono minimi di esenzioni molto elevati nelle imposte sul capitale e sul reddito.

132. Le imposte di capitazione sono come si è detto indipendenti dal reddito. Altre imposte vi sono le quali non sono indipendenti dal reddito, ma cercano d'intuirlo da manifestazioni esterne della ricchezza. Invece di determinare in modo preciso la materia imponibile queste imposte cercano di intuirla da indizi, da segni apparenti: come l'affitto che il contribuente paga, il numero delle porte e finestre della sua abitazione. È un sistema che era adoperato in Francia prima del 1917, che era a base dell'imposizione diretta nel Belgio, che è stato imitato in qualche paese nuovo, la Tasmania, ad esempio. Si dice che si evita in questo modo quella inquisizione degli agenti del fisco che è così poco gradita ai contribuenti: il fisco resta estraneo alla valutazione delle facoltà imponibili, il contribuente non ha alcun obbligo di dichiarazione e quindi non è indotto alla frode e via dicendo. Ma, lasciando che in ogni caso questo sistema non può essere applicato, e male, che a un piccolo numero d'imposte: tributi sui redditi professionali (imposte sulle patenti) o sul reddito globale o sulla fortuna totale resta sempre il fatto che è addirittura impossibile organizzare un sistema indiziario soddisfacente, cioè scegliere manifestazioni esteriori della fortuna o del reddito che ritraggano fedelmente la realtà; onde è che esse adducono assai spesso alle maggiori ingiustizie. È così che queste imposte si mutano nella loro applicazione, e invece di essere imposte dirette sul reddito o sulla fortuna globali, come vorrebbero, diventano vere imposte indirette, che assumono assai spesso un carattere proibitivo; ad ogni modo riescono progressive a rovescio, perchè è noto che la spesa dell' abitazione, sulla quale codeste imposte basano non è proporzionale al reddito, ma prende una parte maggiore dei bilanci più poveri e non minore, proporzionalmente all'entrata totale, della parte che prende nei bilanci più ricchi *.

* Un'inchiesta internazionale americana del 1892, dava questi risultati

La *contribution mobilière* francese (che è provvisoriamente in vita solo per i centesimi addizionali dei dipartimenti e dei comuni) è un'imposta sulle facoltà globali del contribuente. È regolata ancora, in fondo, dalla legge 21 aprile 1832. Il reddito globale del contribuente si desume, in principio, dall'affitto della abitazione; si considera quindi il valore locativo come base dell'imposta, alla quale sono sottoposti tutti i residenti in Francia, nazionali o stranieri, quale ne sia il sesso, purchè godono dei loro diritti, compresi le vedove e le donne divorziate o legalmente separate dal marito e i minori che abbiano mezzi sufficienti di esistenza. Se una persona ha più case mobiliate è sottoposto tante volte alla imposta per quante case ha. Sono esenti totalmente gli agenti diplomatici o consolari di potenze estere almeno che non siano francesi naturali o naturalizzati e i genitori di sette figli viventi o minori, e gli indigenti, che siano riconosciuti tali dal consiglio municipale del comune, o mediante liste nominative o mediante determinazione di un minimo di affitto al disotto del quale la dichiarazione d'indigenza è implicita. Così a Parigi chi paga un affitto inferiore ai 500 franchi annuali può essere eso-

in ordine agli affitti: pei bilanci inferiori ai 1000 franchi l'abitazione rappresenta il 15% dell'entrata in America è il 9% in Europa; pei bilanci sino a 2000 lire anche il 15% della entrata in America e il 12% in Europa; pei bilanci da 2500 a 3000 il 15 in America e l'11% in Europa; da 3000 a 3500 in America il 16 e in Europa il 9; da 3500 a 4000 in America il 16 in Europa il 9; da 4000 a 5000 in America il 15 e in Europa il 10% della entrata. Sono probabilmente dati alla cui elaborazione il canone della comparabilità non ha molto contribuito: le condizioni edilizie dei vari centri sono così differenti che le valutazioni medie internazionali devono essere necessariamente difficili. Da dati presentati alla Camera belga, nel 1901 da M. H. Denis e che si riferiscono ad alcune città tedesche, si ha che le spese di affitto assorbivano per le entrate al di sotto di 600 marchi a Berlino il 41.6% del reddito, ad Amburgo il 26.5; a Breslau il 28.7; a Lipsia il 29.9; a Dresda il 26.8; per le entrate tra 601 e 1200 marchi a Berlino il 24.7; ad Amburgo il 23.5, a Breslau il 21 ed anche a Lipsia il 21, a Dresda il 18; per le entrate da 2400 a 3000 marchi a Berlino il 18.6, ad Amburgo il 18.8, a Breslau il 19,7%, a Lipsia il 18,3, a Dresda il 15.4; mentre per le entrate da 12 a 30 mila marchi la spesa per la abitazione rappresenta l'11.7 a Berlino, il 12.2 ad Amburgo, l'8.9 a Breslau, l'8.4 a Lipsia; il 9.9 a Dresda; e per quelle al disopra dei 60 mila marchi il 3.6 a Berlino, il 3.9 ad Amburgo; il 3.4 a Breslau; l'1.9 a Lipsia, il 3.9 a Dresda.

nerato dalla *contribution mobilière*. Per la legge del 1900 è ammessa una deduzione del valore locativo imponibile di lire 375 per tutti i comuni la cui popolazione agglomerata sorpassi i 5000 abitanti su deliberazione dei consigli comunali da sottoporsi al visto del prefetto e del Direttore generale delle contribuzioni dirette; e per la legge del 1904 la somma di 375 lire a dedursi dal valore locativo imponibile può essere aumentata di un decimo per ogni persona che sia a carico del contribuente, meno la prima, senza però che la deduzione totale possa oltrepassare il doppio del minimo di affitto. A tutto il 1908 trentatrè città aveano profittato di questa facoltà, portando la deduzione a 750 lire.

La *contribution des portes et fenêtres* (che è conservata anche essa solo per i centesimi addizionali dei dipartimenti e dei comuni) è anch' essa un'imposta sul reddito globale del contribuente francese in quanto il reddito può presumersi dal numero delle aperture della sua abitazione.Se le imposte sul valore locativo hanno ancora qualche fautore, difficile è trovare chi difenda questa sulle porte e sulle finestre, che vorrebbe desumere il reddito del numero delle aperture della casa abitata; mentre nulla è più ingannevole di questo segno esterno. Un appartamento di otto camere con 10 finestre, infatti nel centro di una grande città, in uno dei quartieri che la gente più in vista ama abitare, avrà un affitto alto e non potrà quindi essere abitato se non da un ricco o quasi mentre un altro appartamento anche di otto camere e anche con 10 finestre in un quartiere suburbano costerà assai meno e vi potrebbe alloggiare poniamo, un modesto impiegato: poi che le finestre sono sempre 10 pagherebbero lo stesso il ricco e il non ricco; almeno che quest'ultimo, per non lasciarsi imporre, non facesse sparire la metà, poniamo delle finestre di casa sua, condannando sè ed i suoi alla mancanza di aria e di luce.

Questa imposta deve anche essa la sua origine alla finanza rivoluzionaria (legge dell'anno VII) e fu prima di quotità: divenne nell'anno X di contingenza e nel 1831 tornò di quotità; dal 1836 fu nuovamente di contingenza. Una legge del 18 luglio 1892 l'aveva abolita; ma con le successive leggi di finanza è stata di anno in anno prorogata fino a che la legge 31 luglio 1917

la ha soppresse insieme alla *contribution mobilière* e a quella sulle patenti.

Si dirà più oltre della riforma francese del 1917, che metteva fine al sistema fiscale indiziario e sostituiva alla *contribution mobilière*, alla imposta di porte e finestre e a quella sulle patenti speciali imposte cedolari. Poi che sui tre vecchi tributi i dipartimenti e i comuni imponevano centesimi addizionali, la *contribution mobilière*, la imposta sulle porte e finestre e quella sulle patenti sono state temporaneamente conservate per la sola parte addizionale e non sono più esatte per quanto riguarda lo Stato. L'articolo 44 della legge 31 luglio 1917 conserva, a titolo fittizio, senza modificazioni, la *parte principale* delle imposte soppresse (parte che non è più esatta) perchè i centesimi addizionali conservino la loro base. È un sistema che aveva in Francia fatto prova cattiva questo del *principale* fittizio, nel 1890, quando fu additato per la imposta sui fabbricati; e che dà ora luogo a molti inconvenienti date le non liete condizioni delle finanze locali francesi. L' unica giustificazione è nella provvisorietà.

XIV.

La imposta fondiaria sui terreni.

133. Tra tutte le imposte dirette, quella che da tempo più antico ha avuto la maggiore importanza è senza dubbio la imposta fondiaria sui terreni. La proprietà rustica non ha ora la importanza relativa che aveva in passato, quando la ricchezza industriale e la ricchezza mobiliare erano ancora poca cosa. Allora la terra era quasi tutto; la proprietà immobiliare era il *fundus optimus maximus*. Come nella Bibbia la ricchezza dei personaggi è indicata dal numero dei capi di bestiame che possedevano, così in passato la ricchezza consisteva, principalmente, se non quasi soltanto, nella terra e nei prodotti della terra o nelle industrie agricole.

La terra, è noto già a chiunque si sia occupato di economia politica, è una industria diversa dalle altre, perchè sottomessa

a condizioni differenti. Il fenomeno della rendita, benchè non sia particolare alla industria della terra, è certamente in essa più ampio e più generale. Poi che la terra è limitata in estensione e in fertilità, al contrario che nelle industrie, ogni sovrapposizione di capitali determina *prodotti proporzionalmente decrescenti*. Questa che pareva a Stuart Mill la legge fondamentale della economia (la legge dei compensi crescenti nelle industrie manifatturiere, la legge dei compensi decrescenti nelîa industria agraria e in generale nelle industrie estrattive) ha influenza innegabile su tutti i fenomeni economici.

L' imposta fondiaria tende a colpire il reddito del proprietario della terra, ma ha avuto d'ordinario e ha forme differentissime, colpendo ora il prodotto lordo, ora il prodotto netto. In passato si è applicata con criteri assai diversi. Data la cultura estensiva, non erano necessarii i procedimenti complicati che ora si seguono nella determinazione del tributo. Da prima quindi si colpiva quasi semplicemente la *estensione*: tutte le terre pagavano quale che fosse la loro fertilità presso a poco allo stesso modo, tenendo conto solo della superficie. Più tardi il metodo delle *decime*, cioè il metodo della partecipazione al prodotto, caratteristica di una economia naturale o di un'economia monetaria poco progredita, è stato adottato ed è tuttavia in paesi, in cui le forme di coltivazione non sono molto progredite, nè molto grandi i capitali investiti nella terra. Il proprietario della terra, dà un decimo, o almeno una parte (decima spesso rimane solo nel senso di proporzione) del raccolto annuale della terra.

Data un'economia agricola basata sulla cultura estensiva ciò non era nè meno molto ingiusto. Ma quando l'accrescimento della popolazione ha determinato la messa a cultura di terre inferiori e perciò investimento di capitali e di lavoro in proporzione assai differente, e da quando l'intensificazione della cultura ha determinato condizioni diverse, allora è stato impossibile applicare ancora il sistema delle decime. Il prodotto lordo del fondo non indica nè meno in modo approssimativo il reddito netto: il capitale fisso impiegato nella produzione varia secondo condizioni differentissime. Ond'è che appena le culture cominciarono a intensificarsi, il sistema delle decime

e tutti i sistemi che non miravano se non a colpire la estensione o il prodotto lordo apparvero ingiusti e inattuabili. Ora quasi dovunque l'*imposta fondiaria* colpisce il *reddito netto*, ed è assai spesso una imposta *reale* in quanto astrae dalla persona di chi possiede e non tien conto delle passività che gravano sul fondo. L'imposta fondiaria non colpisce, nè la ricchezza del sottosuolo, nè i terreni ove sono case ed officine, che vengono colpiti da imposte particolari. Da principio l'imposta fondiaria e l'imposta sui fabbricati andavano confuse: ora, per lo sviluppo grande che la proprietà edilizia ha avuto in quasi tutti i paesi, sono separate.

L'imposta fondiaria, come imposta sul reddito della terra, con fisonomia più o meno distinta e speciale, esiste ormai in quasi tutti i paesi di Europa e si può dire in quasi tutti i paesi civili.

Il prodotto della terra vien ripartito fra una serie di fattori che hanno contribuito alla produzione: tolta infatti la reintegrazione del capitale investito, il prodotto netto si ripartisse fra profitti dell'imprenditore, salari dei lavoratori, interessi del capitale di esercizio e interesse del capitale investito nel suolo per miglioramenti e infine in quella forma particolare di compenso dovuta ai proprietari del suolo che si chiama *rendita fondiaria* e costituisce un extraprofitto.

Ora salari e profitti non sono, al pari degli interessi del capitale di esercizio, colpiti dalla imposta fondiaria, quando essa prende una speciale fisonomia; ma son colpiti, invece così il capitale permanentemente investito, come la rendita fondiaria.

Il prodotto *dominicale* o *padronale* è costituito dalla rendita fondiaria, quando essa vi è, e dall'interesse dei capitali investiti.

Nel caso di un produttore autonomo, cioè di una persona che coltivi da sè stessa un fondo di sua proprietà ed è quindi proprietario imprenditore, si ha che tutto il prodotto netto va a una sola persona. Ma vi sono proprietari imprenditori che non coltivano essi stessi e che quindi danno salari ai lavoratori : è il sistema di economia diretta, il più conveniente di tutti, data la forma capitalistica. In questo caso l'imposta deve colpire ciò che, detratti i salari dei lavoratori, rappresenta il reddito capitalistico.

Vi sono poi persone che possiedono terra e la danno in colonia parziale o mezzadria: cioè stabiliscono una vera associazione fra proprietario e contadino. Il proprietario percepisce oltre la rendita fondiaria, l'interesse del capitale di esercizio proprio e qualche volta una quota di direzione: è su questi elementi che deve cadere la imposta.

Infine vi è la forma del fitto, che va qualche volta unita a quella del subaffitto. Il proprietario cede in locazione le sue terre, senza interessarsi in alcuna guisa di esse, o d'ordinario occupandosene solo assai poco; l'azienda è a rischio del fittuario. Il proprietario percepisce la rendita fondiaria e l'interesse del capitale. In molti paesi esiste, d'altronde assai giustificata, una viva avversione per quest'ultima forma di contratto, che pure è la più diffusa e che è la meno giustificabile. Non vi è infatti nulla di più dannoso che i proprietari della terra siano semplici percettori di rendita; in questo caso la loro esistenza essendo completamente inutile se non dannosa.

La imposta fondiaria, in quasi tutti i paesi, colpisce dunque il reddito dominicale, come dicono i giuristi; è nel più gran numero di essi un'imposta reale: quindi non si detraggono punto i debiti del proprietario e nè meno quelli ipotecari. L'imposta fondiaria reale è rimasta ancora in molti sistemi tributari come un'*obligatio propter rem*: quindi l'inscritto risponde con tutti i suoi beni mobili e immobili del pagamento della imposta finchè è inscritto nei ruoli di essa. La trasmissione della qualità di possessore del fondo da un individuo a un altro implica anche trasmissione dell'obbligo dell'imposta, con tutti gli altri: la più gran parte delle leggi però limitano quest'obbligo del nuovo possessore solamente all'anno in corso o al precedente e all'immobile per cui si paga il tributo *.

* Sull'imposta fondiaria in generale vedansi sopra tutto: Vocke: *Die Au agen Abgaben und die Steuer*, Stuttgart, 1887, pag. 342 e seg.; Messedaglia: *Relazione della commissione parlamentare sul riordinamento dell'imposta fondiaria*, negli *Atti* parlamentari, 1. semestre 1881-83, documento 54 A.; Bastable: *Finance*, pag. 395 e seg.; Walras: *Études d'économie sociale*, pagina 267 e seg.; *Principes d'économie politique pure*, pag. 512 e seg. cc.; Denis: *L'Impôt*, pag. 1 8 e seg.; Seligman: *Incidence*, pag. 220-232; Dufour: *Traité de l'impôt foncier*, Paris, 1880.

Le sole esenzioni ammesse, dovunque, sono, quelle del demanio pubblico e del demanio privato (non potendo lo Stato colpire sè stesso); anche i terreni incoltivabili e che perciò non possono dare beneficio economico al proprietario sono esenti. Non sono invece esenti le terre tenute a scopo di delizie, parchi, giardini, ecc. se anche non producano alcun reddito.

134. L'imposta fondiaria incide il proprietario della terra, o questi può trasferirla sui fittuari, o sui consumatori dei prodotti agricoli ? * I prodotti agricoli sono quasi tutti dei prodotti di necessità, di cui il consumo può restringersi difficilmente: lo sviluppo di sostanze succedanee ha poca importanza. Avrebbe importanza assai più grande la importazione dai paesi nuovi, se quasi tutti gli Stati non la limitassero al puro necessario e con dazi elevati non difendessero l'agricoltura nazionale. Il proprietario colpito da imposta fondiaria può riversarne assai difficilmente l'onere sui fittuari o sui consumatori e solo in alcuni casi speciali : in genere egli sopporta il peso della imposta. Certo dove la domanda di prodotti sia superiore all'offerta e la concorrenza non agisca, il proprietario della terra può trasferire facilmente l'imposta sui consumatori. Anche i salariati e i fittuari risentono l'onere della imposta fondiaria per effetto di traslazione. Quando l'imprenditore paga per fitto non già la somma massima oltre cui deve rinunziare all'impresa, ma un fitto minore, può essere egli inciso dalla imposta ; quando il lavoratore agricolo riceve non il minimo, ma di più e si produce sul mercato'offerta di lavoro, vi può essere per effetto dell'imposta diminuzione di salari.

Ogni nuovo acquirente cerca di sottrarre dal prezzo d'acquisto l'onere del tributo capitalizzato. Or che cosa vi è di vero in questo fenomeno di *elisione*, o come si voglia dire di *ammortamento* o di *consolidazione* dell'imposta fondiaria ? Noi abbiamo già esaminato questo argomento discutendo della diversa natura delle imposte personali e delle imposte reali. È da notare avanti tutto che non si tratta di un fatto speciale. Se la rendita pubblica è colpita da imposta nuova, essa è in realtà pagata dal

* Cfr. Seligman: *Incidence*, pp. 229-232; Pantaleoni: *Traslazione*, cap. III; Thunen: *Die isolirte Staat*, 2. ed., 1875, I, pp. 526-39

proprietario del tempo : poichè egli si trova espropriato di tanta parte del valore del suo titolo, quanto è l'ammontare della imposta, capitalizzato al saggio corrente. Così della più gran parte delle imposte. Se una farmacia, uno studio legale, una agenzia di affari sono colpiti da una imposta speciale o generale, quante volte si vorrà venderli si troverà sempre che la imposta ne ha ridotto il valore, appunto in proporzione del suo ammontare. Solamente per la sua durata, l'industria fondiaria rende più evidente questo fenomeno. Ma la imposta fondiaria è anche un fatto *generale* : ora se si supponga che tutti gli investimenti diventano nello stesso tempo meno vantaggiosi, il valore relativo dei capitali rimane invariato : così la imposta non solo colpisce il proprietario del tempo, ma anche quelli che seguono, poichè il prodotto netto di tutti gli investimenti viene diminuito. La idea che la imposta fondiaria colpisca *solo* il proprietario del tempo e che, dopo un periodo più o meno lungo, non colpisca più nessuno, perchè i compratori che si sono succeduti, l'hanno dedotta nel prezzo di compera, è strana ed inammissibile. Non è che si possa da chi compra un fondo dedurre la totalità della imposta, ma solo quella parte che ecceda la media delle imposte ; cioè quell'insieme di imposizioni, che colpiscono capitali i quali presentino impiego egualmente sicuro della rendita di stabili. Supponiamo che un fondo che valga 10.000 e che dia il reddito di 500 lire, sia colpito da una imposta di 100 lire : rimangono allora 400 lire, pari al reddito dato prima da 8,0000 lire. Così un titolo di rendita pubblica di 10 mila lire che produca il 5 per %, se è colpito da una imposta del 20 per % rende appena 400 lire ; cioè rende quanto rendeva prima un titolo di 8.000 lire. Il proprietario della terra, o il proprietario del titolo sono dunque nella stessa condizione : soffrendo una diminuzione di reddito, subiscono anche in realtà una diminuzione del valore dei loro capitali. Ma non è punto vero che l'imposta non gravi i proprietari successivi. Poichè, se non solo la terra, ma tutti i capitali, sono colpiti in modo che il reddito venga limitato dalla imposta, allora gli investimenti saranno sempre proporzionali alla sicurezza, e al rendimento della intrapresa. Ciò è vero per la terra; ma non è men vero per ogni altra forma d'investimento. Ammesso un paese con una imposta unica

sulla terra e con esenzione delle altre forme di reddito, la teoria del consolidamento sarebbe vera. In generale, più la imposta fondiaria si proporziona al reddito effettivo e meno la capitalizzazione è possibile; quindi ciò che più occorre in questa materia è un sistema tributario, che consenta all'imposta di seguire le variazioni del reddito.

L'ammortamento della imposta fondiaria suppone in fondo che un terreno colpito da imposta passi ad altro proprietario e il compratore del fondo paghi una somma minore, che rappresenta l'ammontare dell'imposta capitalizzato. Occorre dunque vi sia prima di tutto una vendita; e poi, che il reddito dato in cambio sia esente da imposta. Se le cartelle del debito pubblico sono esenti da imposta e la terra è colpita in proporzione del 10 %, chi si decide a vendere le cartelle del debito per comperare terra è disposto a tener presente l'imposta: avviene dunque in tutto o in parte la elisione. Ma se tutti i valori mobiliari e immobiliari sono sottomessi alla stessa imposta, sia pure tenendo conto con saggi diversi della differente sicurezza e durata, allora la elisione non è possibile.

Un'applicazione importante della teoria del consolidamento della imposta fondiaria si ebbe in Inghilterra ai tempi di Pitt, quando quel ministro fece adottare dal parlamento la sua proposta che autorizzava i proprietari a riscattare la imposta fondiaria*. Prima d'allora in Inghilterra erano esenti i redditi mobiliari: esisteva solo la *land tax*. Pitt avea perciò introdotto l'imposta generale sul reddito con aliquote uniformi; ma accadeva che i proprietari di terre pagavano l' imposta nuova e l'antica. Allora fu lasciato libero ai proprietari di riscattare la *land tax*. Questa veniva in tal guisa considerata come un canone, di cui potevano liberarsi coloro che n'erano colpiti pagandone l' ammontare complessivo allo Stato. Era un espediente finanziario per accrescere le entrate del tesoro, in un momento in cui ve n'era assai bisogno.

Nel concetto di Pitt non era già di operare puramente e semplicemente una conversione, ma di applicare la imposta

* Sulla portata delle riforme di Pitt, cfr.: Lecky: *History of England in 18th Century*, 1887, vol. V, pp. 294-305; Dowell: *op. cit.* vol. II cap. VII.

fondiaria mediante l'imposta generale sul reddito come si pratica ora. Difatti l'*income tax* colpisce non già solo la rendita, ma tutto il prodotto capitalistico; e il suo reddito è relativamente tenue, è perchè l'agricoltura rappresenta la minor parte della ricchezza nazionale inglese. Ma non ostante le grandi agevolezze concedute sopra tutto dopo il 1856, ancor oggi il riscatto è ben lungi dall'essere compiuto. Prima e dopo di Pitt, altre riforme della stessa natura sono state tentate sempre con risultato mediocre *.

L'imposta fondiaria non è un canone che si possa riscattare: è un fatto generale; e ammesso il riscatto della imposta sui terreni, non vi è alcuna ragione di non ammettere quello della imposta sui fabbricati; e perchè non quello della imposta sulla ricchezza mobiliare? Basterebbe tener conto della diversa natura e durata dei redditi. Quale sarebbe la conseguenza? Un enorme accumulo di capitali nelle mani dello Stato, che dovrebbe ritirare dall'interesse di questi capitali (dati a prestito?) le sue risorse.

Come ciò può coincidere con il fatto che in molti paesi si è voluto applicare alla imposta fondiaria il metodo di contingenza, in cui l'imposta rimane immobile e non segue le variazioni del reddito? La Francia e l'Italia difatti hanno avuto per la imposta fondiaria il metodo di contingenza. E in generale gli scrittori che sono favorevoli a questo metodo invocano in suo favore la difficoltà delle valutazioni periodiche, l'incertezza dei risultati e quindi tutti i pericoli della mobilità; l'avversione che in generale hanno le popolazioni rurali per le revisioni periodiche del reddito; la difficoltà di mettere in diverso contatto i coltivatori con gli agenti del fisco; ecc. Qualche scrittore, come Léon Say, è giunto fino a considerare l'imposta fondiaria di quotità come una impossibilità assoluta. Vi è forse della esagerazione in tutto ciò. In Belgio dopo il 1867 l'imposta fondiaria sui terreni, da contingente è stata mutata in imposta di quotità:

* In Toscana dal 1778 al 1794 fu permesso di riscattare la imposta fondiaria in rendita pubblica: il tentativo non riescì. Nel 1866 il ministro Scialoja propose alla Camera dei deputati una riforma analoga a quella di Pitt: ma non ebbe fortuna. Cfr. la sua esposizione finanziaria del 22 gennaio 1866 e il suo disegno di legge del 27 gennaio 1866.

e non si è verificato nessun inconveniente. Anzi si è visto a un aumento del reddito corrispondere un abbassamento del saggio dell'imposta. La differenza fra quotità e ripartizione o contingenza è spesso formale; è reale invece quando i redditi fondiari non sono stati accertati con metodo uniforme su tutto il territorio. Riesce allora preferibile la contingenza, che permette ripartire l'imposta più equamente.

135. La vecchia illusione di una imposta unica sulla terra rinasce sotto forme differenti. Che cosa siano state queste imposte uniche sulla terra ci dicono le vecchie monarchie orientali, la vecchia Francia e la Spagna del medio evo: che cosa sarebbero si può prevedere senza difficoltà.

Numerosi sono tuttavia gli economisti i quali attaccano una importanza grandissima al fenomeno della rendita fondiaria: e non pochi coloro i quali, da Gossen in qua, partendo dal principio che quella forma speciale di ultraprofitto, che costituisce la rendita, non sia se non causa di ingiusta espropriazione vorrebbero, con imposte o con altri mezzi, assorbire la rendita. Noi riteniamo però che il fenomeno della rendita, sì come era constatato un secolo fa, sì come è ancora nei paesi nuovi, abbia perduto oggidì gran parte dell'antica importanza; e conserva oramai una importanza prevalentemente storica e teorica. Il grande aumento dei mezzi di comunicazione, che ha ridotto i prezzi dei trasporti; il carattere prevalentemente industriale che prende ogni giorno l'agricoltura, hanno scemato le due grandi cause di rendita, cioè la maggiore o minore lontananza del mercato e la varia fertilità del suolo. La concorrenza dei paesi nuovi ha assunto forme così aspre che l' Inghilterra, pure avendo industrializzata la sua agricoltura, in forme che cinquanta anni sono non erano quasi prevedibili, riesce a mala pena a resistere alla crisi agraria che si manifesta in tutte le guise. A ogni modo si può dire che il tempo in cui Ricardo scriveva a quello in cui più tardi Peel compieva le sue riforme, siano non solo cronologicamente, ma anche economicamente, assai lontani.

Senza dubbio dal punto di vista teorico, la tesi di Ricardo è vera; quando un mercato richiede una quantità di generi di consumo superiori a quelli forniti dalle terre migliori ed è ne-

cessario mettere a cultura quelle meno buone, il prezzo tende a regolarsi sul costo di produzione di queste ultime. I proprietari della terra godono quindi di un extraprofitto, conseguenza di un monopolio naturale relativo. Senza dubbio la industria agricola ha un carattere speciale: la terra è in quantità limitata ma dura indefinitamente e risponde ai bisogni essenziali della popolazione. Ma il fenomeno della rendita non si limita solo alla proprietà fondiaria; anzi ora in essa è minore che nella proprietà urbana.

Vi sono alcuni scrittori che propongono la nazionalizzazione del suolo; altri, una imposta sulla terra, che confischi la rendita: ciò che gli economisti inglesi chiamano aumento non guadagnato *unearaed iacrement*; altri propongono infine una imposta unica sulla terra. Sopra tutto in America queste ultime proposte hanno suscitato grandi discussioni e lunghe lotte *.

Senza negare che l'aggregato collettivo deve sempre considerarsi il proprietario supremo della terra, non bisogna negare nè meno che la proprietà individuale rappresenta sempre una necessità della produzione. I progetti di nazionalizzazione, comunque esposti, hanno sempre qualche cosa d'incerto e d'indeterminato. Ma, checchè sia di tali progetti, essi sarebbero preferibili a un'imposta unica sulla terra, la quale, per sopperire alle esigenze degli stati moderni, dovrebbe prendere dai proprietari della terra, non già la rendita soltanto, come si pretende, ma anche il profitto del capitale in misura non tollerabile. D'altra parte, le idee manifestate in questo senso sono nate o in grandi paesi, aperti ancora di recente alla civiltà, come gli Stati Uniti di America, dove il fenomeno della rendita si è prodotto in forma violenta, o in paesi fortemente industriali come la Svizzera, dove il reddito agricolo rappresenta la minor parte;

* Cfr. sopra tutto Seligman: *Essays*, cap. III. È celebre l'agitazione di Henry George in America con i suoi libri. *Progress and Poverty*, New York, 1879; *Social Problems*, New York, 1884; *The Land. Question*, New York, 1888. Cfr. pure A. R. Wallace: *Land Nationalisation*, London, 1882; Walcker: *Land and its Rent*, Boston, 1883 Harris: *The Right of Property and the Ownership of Land*, Boston, 1887; ecc.

e nello stesso tempo prevalentemente industriali e a grande popolazione, come l'Inghilterra e come il Belgio *.

Lo sviluppo crescente del debito ipotecario, l'abbandono di molte culture nei paesi europei dove non vi sono dazi, rispondono a una situazione difficile, che deriva sopra tutto dalla difficoltà di resistere alla concorrenza dei paesi che sfruttano la naturale fertilità del suolo. Così si spiega che, non ostante che i proprietari fondiari abbiano un assai minore potere politico che un secolo fa, le imposte sulla terra sono quelle che aumentano meno: in alcuni paesi a dirittura sono diminuite. In Italia si paga allo Stato meno ora che nel 1871; in Francia meno ora che un secolo fa. È vero che la imposizione locale è cresciuta enormemente: ma dovunque, nei paesi vecchi, la terra si trova in difficoltà grandi. È perciò che l'imposta fondiaria tende in alcuni paesi a perdere il suo carattere d'imposta reale: che scomparso o quasi il fenomeno della rendita, si considerano i redditi industriali. L'imposta fondiaria si risolve in molti paesi in una vera imposta sul profitto, suscettibile quindi di ripercussione e di diffusione. L'imposta fondiaria francese e la italiana sono imposte reali che mirano a colpire la rendita e l'interesse del capitale investito nel suolo. Ma le imposte più recenti tendono a colpire l'intero reddito capitalistico e a prendere il carattere di vere imposte sul reddito.

Nei paesi a cultura intensiva e a grandi investimenti di capitale la rendita fondiaria, com'era stata formulata da Ricardo, quasi non esiste più. Il capitale circolante acquista nella terra

Ma la terra, sopra tutto in Europa, nei paesi dove è stata più lungamente coltivata, non solo non vede svolgersi il fenomeno della rendita, con l'ampiezza prevista da Ricardo, ma vede a dirittura cause molteplici operare in senso opposto. Ogni giorno più gli extraprofitti di cui i proprietari di terre migliori godono in paragone di quelli di terre inferiori, hanno minore importanza: la cultura della terra, diventando sempre più intensiva e più industriale, vede sviluppare la importanza relativa del lavoro e del capitale in misura crescente.

D'altra parte la concorrenza dei paesi nuovi attenua o distrugge il fenomeno della rendita. È vero che vi sono, per neutralizzarne l' effetto, dazi protettori quasi dovunque; ma è vero che, non ostante essi, la industria fondiaria è quasi in tutti i paesi vecchi in situazione assai difficile e in alcuni addirittura in situazione tormentosa.

importanza sempre maggiore: là dove prima era il capitale fisso soltanto ad averne. Non solo oramai si tende a restituire alla terra ciò che si è tolto con la produzione, ma anche ad arricchirla: lo sviluppo grandissimo dell'uso dei concimi chimici vuol dire niente altro che sviluppo del carattere industriale della cultura. Lo sviluppo della patologia vegetale ha determinato a sua volta una serie di sistemi spesso assai costosi per combattere le malattie delle piante: così altre cause assai numerose hanno tolto all'agricoltura quel carattere speciale che essa ha conservato fino a poco tempo fa e che dava luogo alle profonde osservazioni di Ricardo, importanti ora solo dal punto di vista storico.

La conservazione dell'agricoltura per i paesi di Europa non è solo un grande interesse economico, ma un grande interesse demografico. La campagna è stata in tutti i tempi, è tuttavia il più grande serbatoio delle energie umane: è in essa che si formano le popolazioni più forti, più tenaci, più resistenti al lavoro. Essa non solo dà la base degli eserciti ed è la forza viva di ogni società, ma alimenta e rinnova periodicamente le città, fornisce le energie vive di tutte le civiltà. Se anche fosse possibile una nazione di poche grandi città che fornisse prodotti industriali da scambiare con i paesi agricoli, sarebbe destinata a decadere. Ora quasi tutti i paesi civili s'industrializzano e per ogni stato di Europa, fatta qualche eccezione, si mette il problema di essere nello stesso tempo paese industriale e agricolo. L'agricoltura rimane anche nei paesi vecchi, sopra tutto in essi, il più grande interesse nazionale per la conservazione e lo sviluppo di ciascun gruppo sociale *.

136. Devono essere esentate dalla imposta fondiaria le minori quote immobiliari? A parte le ragioni indicate nello studio della esenzione dei redditi fondiari minori. Mentre nei

* H. Francolle: *L'industrie dans la Grèce ancienne*, vol. II, pag. 327 dice: « La cité puisait, dans les populations rurales, une sève qui la rajeunissait et il fallut longtemps pour que cette sève s'epuisât tout à fait ». Catone in *De re rustica* diceva a proposito della campagna una cosa che era vera per i romani, com'è vera oggi: « At ex agricolis et viri fortissimi et milites strenuissimi gignuntur, maximeque pius quaestus stabilissimusque consequitur, minimeque invidiosus; minimeque male cogitantes sunt, qui in eo studio occupati sunt ».

trasporti la grande intrapresa rappresenta una necessità; mentre nell'industria la grande produzione prevale perchè riesce a produrre in generale meglio e più a buon mercato, nell'agricoltura la grande produzione non è socialmente più vantaggiosa della piccola. La cultura più intensiva corrisponde quasi sempre con la diffusione della piccola proprietà o della piccola coltivazione: e da gran tempo è stato dimostrato che se la grande cultura dà spesso un prodotto netto maggiore, dà più spesso ancora un prodotto lordo minore. Ora è quest'ultimo sopra tutto che interessa alla società, dato l'accrescimento della popolazione, diventata assai densa in molti stati di Europa e dell'Asia.

D'altronde bisogna distinguere fra divisione del possesso e divisione della cultura: le vaste proprietà sono spesso date in affitto, o in subaffitto e coltivate da molti individui separatamente. La grande proprietà non vuol dire la grande produzione: nè questa assicura il prodotto lordo maggiore. Lo spirito di associazione, che si diffonde sempre più nei paesi progrediti, può far anche in guisa che molti piccoli coltivatori, riuniti insieme, possono avere tutti i vantaggi della grande produzione (acquisto di macchine costose, di sementi selezionate e di concimi, ecc. vendita fatta insieme e in condizioni opportune, conveniente uso del credito, ecc.) senza averne gli inconvenienti.

Dato il carattere della industria agricola niente più giova quanto l'attaccamento dei coltivatori alla terra, niente è più dannoso della indifferenza di essi e dei fitti a breve termine. Ora la formazione e la diffusione di una piccola proprietà agricola, nei paesi che hanno raggiunto una densità notevole, rappresenta un grande vantaggio sociale, rappresenta spesso un grande vantaggio della produzione.

Così la esenzione da ogni imposta delle piccole quote fondiarie tutte le volte che può essere fatta, rappresenta un vero beneficio: non potendosi ammettere che la pubblica finanza operi in senso contrario della economia pubblica, per cui è vantaggioso lo sviluppo della piccola proprietà agricola.

In molti paesi, sopra tutto negli Stati Uniti di America, vi sono esenzioni speciali accordate alla piccola proprietà fondiaria e anche speciali vantaggi. In quasi tutti gli stati della confe-

derazione americana si esonerano da sequestro e vendita giudiziaria, sotto determinate condizioni, fondi aventi da 40 a 240 acri di estensione e del valore da 500 a 5000 dollari. Alcune volte questa esenzione è di diritto, alcune altre facoltativa. Questa istituzione detta dell'*homestead* ha senza dubbio per conseguenza il diminuire il credito alla piccola proprietà, rendendola insequestrabile; ma anche ha il merito di salvaguardarla. Istituzioni analoghe si trovano in Germania e anche in altri paesi. Ora esse non sono possibili, o non sono efficaci, se non esentando in tutto dalla imposta la casa e le piccole proprietà rustiche dichiarate insequestrabili. Infatti che cosa servirebbe mantenere un'imposta quando i beni soggetti ad essa sono insequestrabili? e a che cosa serve l'insequestrabilità se non è estesa anche allo Stato, che in alcuni paesi, come in Italia, è sempre il più grande espropriatore? *.

* L'*homestead* è negli Stati Uniti di America quell'assieme di disposizioni legali che esentano dallo esproprio per debiti la proprietà immobiliare sulla quale una famiglia ha la sua abitazione e che esigono per la vendita o l'ipoteca di questa proprietà il consenso della moglie. La legge federale nord-americana del 1862 concede 64 ettari al massimo ad ogni capo di famiglia, naturale o naturalizzato, che non possieda altri beni verso il solo corrispettivo delle spese di registrazione e catasto, con l'obbligo di lavorare il terreno e abitarlo per un periodo di almeno cinque anni, durante il quale non può essere sequestrato nè gravato di pesi; trascorsi i cinque anni il colono diviene proprietario assoluto del fondo. Questa è la legge generale per tutti gli stati della Confederazione: ciascuno di essi ha poi la sua speciale legge di esenzione, meno cinque che non ne hanno alcuna. In generale non può costituire un *homestead* chi non sia capo di famiglia e l'*homestead* non può essere alienato o ipotecato senza il consenso della moglie, nè può essere sequestrato od ipotecato finchè sia vivo il coniuge o finchè sia giunto in maggiore età il più piccolo dei figli, nè il marito può disporne per testamento, senza il consenso della moglie, la quale eredita sempre almeno il diritto di usufrutto restando la divisione sospesa sino alla maggiore età dell'ultimo figlio. L'*homestead* nord-americano, che fu un ottimo mezzo di colonizzazione, riguarda la famiglia quale era al momento in cui esso fu costituito e resta integro sino a che l'ultimo dei figli non ne sia legalmente uscito. Questo istituto non si preoccupa quindi di assicurare la perpetuità del patrimonio domestico.

In Australia si è tentato da alcune colonie di spingere i proprietari dei grandi domini alla vendita dei loro terreni in piccoli lotti colpendoli con un'imposta progressiva sul grande possesso. Così Victoria, la colonia dalle mine di oro, colpì, a questo fine, sin dal 1877, con un tributo progressivo

Noi riteniamo ogni imposta reale applicata progressivamente come dannosa: perciò anche la imposta fondiaria, se applicata progressivamente quando sia molto alta per i redditi maggiori

la proprietà superiore ai 640 acri. Però non fu raggiunto l'effetto desiderato. Nella Nuova Zelanda, una legge del 1891 (*Land for settlements act*) autorizzava il governo a spendere sino a 50 mila sterline all'anno per riacquistare dai grandi proprietari tenute da dividere in lotti 320 acri al massimo. Nel 1897 l'assegnazione fu portata a 12 milioni e mezzo di lire. Con le leggi poi del 1894 e 1896 si è introdotta l'espropriazione per l'utilità pubblica (*compulsory repurchase*) : il governo offre prima al grande proprietario che vuole espropriare un certo prezzo di acquisto ed ove l'offerta non sia accettata procede alla espropriazione mediante un'indennità stabilita da un giurì speciale. I terreni così acquistati sono divisi e concessi ad associazioni di 12 persone contro un tenue corrispettivo di affitto ; o anche ad individui isolati, in enfiteusi, quando tutte le anticipazioni siano state pagate. Si danno anche ai lavoratori più poveri e più abili piccolissime tenute (*bloks*) destinate a garentire un focolare e un aumento di salari. Nella Nuova Zelanda le concessioni sono in media di 100 acri ciascuna e sembra che i proprietari stessi non siano ostili alla divisione delle loro terre. Nel 1894, anche il Queensland si è fatto autorizzare per legge ad acquistare per 100 mila sterline all'anno di grandi proprietà per rivenderle a piccoli coltivatori ; non si fa luogo però ad espropriazione forzata. Victoria compra terreni allo stesso scopo dal 1899. Nel Sud-Australia si acquistano anche terreni allo scopo di aumentare la densità della popolazione. La Nuova Zelanda, inoltre, concede facilitazioni assai grandi alla piccola proprietà, che vuole costituire, e che rende di fatto inalienabile, perchè la concede in enfiteusi e non in dominio. Furono creati prima i villaggi di piccoli proprietari (*village-settlements*) offrendo a chi vi si stabiliva un lotto al massimo di 100 acri, sempre in enfiteusi, e 1 acre nell'abitato per la casa, e dopo si incoraggiò il costituirsi di associazioni (*small farm association, special settlements association*) di almeno 12 persone alle quali si possono concedere lotti di 320 acri al massimo sempre in enfiteusi. Il governo della Nuova Zelanda accorda le maggiori facilitazioni, anticipando capitali e assicurando ai coloni di preferenza lavoro nelle opere pubbliche.

La legislazione germanica si preoccupava anzi tutto dello smembramento della proprietà, il cui eccessivo sminuzzarsi si riteneva pericoloso. La legge prussiana 26 aprile 1886 pose a disposizione del governo un fondo di 100 milioni di marchi per l'acquisto di terre e spese di istallazione e scuole: queste terre divise in lotti dovevano essere cedute per una modica rendita annuale, affrancabile col consenso delle due parti: ma il risultato che si ottenne fu quasi nullo. Per le leggi prussiane 27 giugno 90 e 7 luglio lo Stato si limitava a servir d'intermediario per gli acquisti, esaminava le domande di vendita e quelle di enfiteusi, determina le parcelle, l'estensione e il numero delle colonie. Assegnato che era il lotto ad

non è nè utile, nè equa. Ma dove l'imposta fondiaria colpisce tutto il reddito capitalistico e, tenendo conto delle condizio-

un colono il prezzo di esso era pagato al venditore da una Banca speciale per 3/4 del valore e per 1/4 dal colono. Questi poi rimborsava la Banca in annualità nel termine massimo di 60 anni. Sugli utili, la Banca era tenuta a far prestiti ai coloni per le prime spese, e per la legge 12 luglio 1900 si potevano prelevare sino a 10 milioni di marchi dai fondi di riserva di queste Banche speciali per il pagamento dei debiti che gravano le proprietà da dividersi e per la costruzione di case sui beni colonizzati. Così si fondava il bene famigliare, della cui conservazione e trasmissione la legislazione prussiana si preoccupava, e che si voleva tutelare colla istituzione, tradizionale colà per lunghe consuetudini feudali e monarchiche dello *erede unico*, designato dal *de cuius* o dalla legge o dagli eredi stessi, per le proprietà che fanno parte dei beni colonizzati, ai sensi delle leggi del 1886, 1890 e 1891. Ai coeredi era dovuta un'indennità, che essi potevano anche pretendere dalla Banca che si surrogava nei loro diritti ereditari. È questo della trasmissione dei beni di famiglia (*Hofrecht*, *heimstalte*) un caso particolare della legislazione più generale, detta *Anerbenrecht*, che mirava alla trasmissione integrale delle proprietà fondiarie, che giungeva sino al *fide commesso* per la grande proprietà e rendeva il proprietario semplice utilista di un dominio di cui era direttaria la famiglia. Per l'*Hoef* dominio rurale era proibita anche la trasmissione tra vivi, senza il consenso di una speciale commissione. L'*Hofrecht* prussiano e in generale germanico era del tutto dissimile dallo *homestead* americano: il primo mirava a costituire e a trasmettere la piccola proprietà rurale, e non più; quindi non sancisce la insequestrabilità dei beni; mentre il secondo non mirava che alla costituzione e alla conservazione dei beni della famiglia fino a che essa non si discioglieva, garentendone la insequestrabilità, ma senza preoccuparsi di ciò che avverrebbe dei beni dopo la maggiore età dell' ultimo figlio.

In Danimarca, varie leggi (26 marzo 1898, 24 marzo 1899 e 22 aprile 1904) agevolano la formazione delle piccole proprietà rurali, autorizzando, o a mezzo delle cooperative tipo Raffeisen o direttamente, prestiti agli agricoltori che vogliono acquistare piccoli domini, pagandone del proprio e subito ¼ del prezzo. La piccola proprietà rurale è per consuetudine trasmessa ad un unico erede, agli altri si accorda un'ipoteca per un credito corrispondente alla loro quota, che essi riescono a farsi scontare da qualche Banca.

In Inghilterra gli sforzi per la costituzione della piccola proprietà rurale cominciarono dopo la grande crisi agraria che si determinò nel 1875. Leggi del 1887, 1890 e 1894 tendono a procurare all' operaio e al contadino una parcella di 40 acri di terra, concessa in affitto perpetuo e che non può essere ceduta, la quale lo occupi nelle ore di ozio e gli offra un supplemento di salario in natura. La legge del 1892 poi provvide mediante gli *small holdings* a formare una classe di piccoli proprietarii con conces-

ni della persona, assume il carattere di vera imposta sul reddito, niente è più giusto della progressività. Anzi è tanto più ammis-

sioni di terre sufficienti ai bisogni della famiglia, la superficie delle quali non può superare i 20 ettari con un reddito massimo di 1250 lire. Un quinto del prezzo è pagato in contanti, il resto in un periodo di 50 anni al massimo, durante il quale la proprietà non può esser divisa o subaffittata se il pagamento non è stato fatto, come non può essere subaffittata o ceduta in ogni caso prima dei 20 anni. Se la terra è divisa per testamento, il Consiglio di Contea può chiederne la vendita, conservando in questo, come nei casi di vendita volontaria, il diritto di prelazione. Ma è solo con la legge del 1907 con la legge sulle piccole tenute, che la legislazione fondiaria inglese è stata profondamente modificata. Allo scopo di limitare lo spopolamento progressivo delle campagne ed arrestare nei limiti del possibile l'emigrazione degli agricoltori verso le città, che sembra la causa prima del pauperismo urbano, il governo liberale presentò ai 27 maggio 1907 una legge che modificava quella del 1892 sugli *small holdings*, e che non fu accettata, se non traverso molte e gravi resistenze, tre mesi dopo (27 agosto) dai Lords. La legge del 1907 miravа a creare non piccoli proprietari, ma numerosi enfiteuti, o fittavoli dei Consigli di Contea, ciò che faceva risparmiare il capitale di acquisto sempre relativamente elevato, e permetteva gli agricoltori di dedicare tutte le loro forze alla messa in valore del fondo. Quando i Consigli di Contea ne fossero richiesti e non consentissero a censire piccole tenute si può arrivare alla esecuzione forzata e possono essere addirittura espropriati i *landlords* che non volessero cedere i loro domini o darli in affitto. In Irlanda la più recente legislazione tende allo smembramento della grande proprietà e alla creazione di numerosi piccoli proprietari. Il conduttore che lo voglia può per la legge del 1903 acquistare dal locatore la terra mediante pagamento allo stato di un'annualità eguale o inferiore al fitto pagato al *landlords*, che a sua volta riceve dallo stato un capitale rappresentativo delle annualità dovute dal conduttore.

La legge rumena del 1864 e quella della Polonia russa del 1890 si preoccupano della vendita della piccola proprietà rurale, la quale in Rumania non poteva esser venduta, per 30 anni dalla emancipazione dei servi, che al villaggio ed anche ora deve essere venduta di preferenza al villaggio, che ha diritto di prelazione, e quella della Polonia russa vieta al contadino il frazionamento delle sue terre al di là di tre ettari e impedisce la ipoteca e la vendita tranne che a favore dell'agricoltore polacco.

Lo Stato europeo che ha una istituzione in qualche modo somigliante all'*homestead* Nord americano è la Serbia. La legge 24 decembre 1873 esenta da sequestro, quando il proprietario faccia l'agricoltore per professione abituale: 1. una proprietà rurale di cinque giornate di terra arabile o una superficie equivalente coltivata a vigna, a bosco o a frutteto; 2. il raccolto di questi beni; 3. la casa di abitazione colle dipendenze ed un terreno attiguo della estensione di una giornata di lavoro in terra ara-

sibile in quanto a differenza della industria, dove solo la grande associazione rende possibile ogni ulteriore sviluppo della produ-

bile; 4. l'aratro, il carro, due buoi o cavalli da tiro una vacca ed un vitello, una cavalla ed un puledro, dieci pecore, cinque porci, cinque capre, una vanga, un'ascia, una zappa ed una falce; 5. la quantità di grano o di mais necessaria a nutrire la famiglia e gli animali domestici sino al prossimo raccolto. Una legge del 1898 poi dichiarava l'insequestrabilità di 20 are di terra arabile anche per debiti verso lo Stato.

Nella Svizzera, secondo il Codice civile, i Cantoni sono autorizzati a permettere che sia costituito in bene o asilo di famiglia ogni immobile che abbia destinazione agricola o industriale, ogni casa di abitazione con le sue dipendenze, a condizione che il proprietario si serva egli stesso dello immobile o abiti la casa annessavi (articolo 360). L'immobile costituito in bene di famiglia non può essere gravato da ipoteche; il proprietario non può alienarlo nè darlo a pigione. L'immobile e i suoi accessori sono insequestrabili. Il bene di famiglia è iscritto nel registro fondiario e cessa di esser tale alla morte del proprietario (articolo 362).

In Francia furono presentati vari progetti di legge più o meno radicali: fu adottato solo quello del Siegfried, che divenne legge nel 1896, estednente alla proprietà agricola i benefici della legge delle case a buon mercato, con lo scopo di facilitare l'acquisto delle piccole proprietà rustiche.

Per l'Italia, si parlò dei disegni di legge relativi alla insequestrabilità delle minore quote immobiliari, innanzi, a proposito della esenzione dei redditi minimi; per ciò che riguarda i beni di famiglia vi è qualche accenno a crearli nella legge 21 febbraio 1892 sulla colonizzazione del bosco Montello e in quella 4 agosto 1894 sull'ordinamento dei domini collettivi dell'ex-Stato pontificio. Nel 1893, l'on. Rinaldi presentava un disegno di legge perchè le terre pubbliche fossero devolute ai poveri, e nel 1894 l'onorevole Pandolfi ne presentava un altro mirante alla istituzione di veri e propri beni di famiglia: nè l'uno nè l'altro furono discussi. La legge 2 agosto 1897 per la Sardegna dispone all'articolo 5 che durante un period di 20 anni dalla data d'immissione in possesso dei terreni, che per detta legge sono concessi la casa colonica abitata dal concessionario, la stalla annessa ed una zona di terreno adiacente di cinque ettari non saranno soggetti ad esecuzione per qualsiasi credito, all'infuori di quelli derivanti da contributi consorziali e dei crediti privileggiati per l'articolo 1962 Codice Civile. La insequestrabilità e la istituzione di una minima proprietà fondiaria e sancita per la Colonia eritrea dall'articolo 2 della legge 24 maggio 1903, riguardante l'ordinamento della Colonia Eritrea. Il *Bollettino di Statistica e Legislazione comparata* (anno V. fascicolo II. 1904-1905, pag. 559), dal quale sono desunte in massima tutte queste notizie, « ricorda alcune istituzioni che vivono e prosperano in Italia da secoli in qualche regione ». Le *Partecipanze*, o consorzi di famiglia esistenti nelle provincie di Ferrara, di Modena e di Bologna sono istituzioni *sui generis* e rappre-

zione la grande proprietà rurale è lungi assai spesso del rappresentare la forma migliore e più conveniente di produzione.

La guerra rese possibile anche in Italia la trasformazione della imposta sui terreni da proporzionale in progressiva. Come è noto, stabilito il reddito imponibile del terreno, si calcola l'imposta, in Italia, con una proporzione percentuale od *aliquota*. L'articolo 46 della legge 1° marzo 1886 fissava l'aliquota al 7 %, la quale quando il gettito globale della fondiaria avesse superato i cento milioni sarebbe stata ridotta in proporzione. I primi risultati delle operazioni catastali tarparono le ali ai sogni di redditi paradossali e fecero prevedere, invece, perdite gravi per l'erario. Venne perciò la legge 21 gennaio 1897, num. 23, che elevò l'aliquota dal 7 allo 8 %, sempre disponendone la riduzione ove il gettito della imposta avesse in avvenire a superare i cento milioni. Restava sempre in vita il decimo di guerra stabilito nel 1866; e però, in seguito alla legge del gennaio 1897 l'aliquota era a calcolarsi in ragione di 8.8 %. Dopo il terremoto dei 28 decembre 1908, la legge 12 gennaio 1909, num. 12 (i cui effetti furono prorogati dalla legge 28 luglio 1911, num. 842) sanciva un'addizionale di due centesimi per ogni lira d'imposta erariale (principale) a favore delle province e dei comuni danneggiati. L'aliquota divenne così dell'8.96 %, e restò dello 8.96 % sino a tutto il 1914. In virtù della legge 19 luglio 1914, il regio decreto 15 ottobre 1914, num. 1128, elevava

sentano un ente tipicamente storico, come l'hanno creato gli avvenimenti. Esse sono regolate da un originario patto di famiglia, che è la loro legge fondamentale. Secondo questo, si ha la comunione perpetua inalienabile dei terreni nelle famiglie originarie acquirenti e nei loro discendenti; e la divisione periodica, mediante estrazione a sorte, dei terreni stessi, ogni ventennio, fra i maschi capi di famiglia e discendenti delle singole famiglie originarie. Questi usufruttuari possono disporre della cosa *causa mortis*, ma limitatamente al periodo del ventennio ancora non trascorso. Scopo finale si è il bonificamento progressivo del terreno col lavoro indipendente e libero del possessore usufruttuario. Queste *Partecipanze* hanno una regolare rappresentanza eletta dall'assemblea e godono attualmente di personalità giuridica. Simili alle *Partecipanze*, ma d'origine diversa sono le comunità dette degli « Ex originari del Garda e di Pescina » in provincia di Verona.

Fu presentato, nel 1910, alla Camèra un progetto di legge tendente a facilitare ai contadini la costituzione della piccola proprietà rurale.

l'addizionale a cinque centesimi per lira, a datare dal 1° gennaio 1915, ed il provento dell'addizionale complessivo fu attribuito allo Stato e non più corrisposto ai comuni danneggiati dal terremoto dei 28 decembre 1908, ai quali fu assegnato un compenso fisso a carico del Tesoro. Una legge dei 16 decembre 1914, impose un altro decimo a partire dal 1° gennaio '15. L'aliquota della imposta fondiaria erariale è così, dal 1° gennaio 1915, stabilita in ragione del 10 % (e cioè: 8 % imposta principale erariale per la legge 21 gennaio 1897; 0,80 % decimo di guerra del 1866) 0,40 % addizionale del 5 % del decreto regio 15 ottobre 1914; 0,80 % decimo della legge 16 decembre 1914). Al 10 % vanno aggiunti gli agi di riscossione e le sovrimposte provinciali e comunali (centesimi addizionali locali). L'imposta erariale viene ad essere, spesso raddoppiata e qualche volta triplicata dai centesimi addizionali a favore delle province e dei comuni. Dalla addizionale del 5 % del decreto regio 15 ottobre 1914 e dal decimo della legge 16 decembre 1914 sono esenti le quote d'imposta erariale principale che non superano le lire 10, il che equivale a dire che i nuovi addizionali erariali non colpiscono *i redditi imponibili* fino a lire 125. Già, sin dal gennaio 1915, un principio di progressività è introdotto nella imposta fondiaria italiana, in quanto mentre i redditi imponibili non superanti le lire 125 pagavano l'8.80 % quelli superiori pagavano il 10 %.

Il decreto legge 9 novembre 1916 num. 1525 trasforma addirittura l'imposta fondiaria da proporzionale in progressiva. Quel decreto, infatti, stabiliva che, a decorrere dal 1 gennaio 1917, mentre restava immutata l'aliquota dell'8.80 % per le quote d'imposta (che calcolate in base all'8 %) risultavano non superiori alle lire 10, avrebbero dovuto pagare il 10 % le quote d'imposta (calcolate in base al 10 %) comprese, nel distretto di agenzia, fra le lire 10,01 e le lire 50; avrebbero dovuto pagare il 12 % le quote d'imposta (calcolate in base al 10 %) comprese, nel distretto di agenzia, fra le lire 50,01 e le lire 300; avrebbero dovuto pagare il 13 % le quote d'imposta (calcolate in base al 10 %) comprese, nel distretto di agenzia, fra le lire 300,01 e le lire 500; che avrebbero dovuto pagare il 14 % tutte le altre. Erano compresi il decimo della legge 16 decembre 1914

e i cinque centesimi del decreto regio 15 ottobre 1914 nelle aliquote sopra riferite, le quali erano, naturalmente, applicabili nelle province a nuovo catasto. Nelle cinquanta province in cui allo inizio del 1917 il catasto nuovo non era in vigore, il decreto legge 9 novembre 1916 stabiliva l'elevazione del contingente per provincia nella stessa proporzione dell'aumento portato all'aliquota d'imposta per i contribuenti gravati d'imposta superiore alle 50 lire.

Più chiaramente progressiva divenne la fondiaria in virtù del decreto legge 9 settembre 1917, che lasciando inalterate le aliquote per le quote d'imposta sino e lire 50, aumentava al 13% l'aliquota per le quote d'imposta fra le lire 50,01 e le lire 300; portava al 14% l'aliquota per le quote d'imposta fra le lire 300,01 e le 500; ed elevava infine al 15% la aliquota per tutte le altre quote d'imposte superiori alle lire 500. Per intendersi: l'aliquota è per le province a catasto nuovo dell'8,80% per i redditi sino a lire 125; del 10% per quelli fra 125,01 e 500 lire; del 13% fra 500.01 e 3000; del 14% da 3000,01 a 5000; del 15% per i redditi superiori alle lire 5000.

Effetto della riforma fu quello di portare da 90 milioni di lire nell'esercizio 1915-1916 a 162 milioni di lire nel 1918-1919, il gettito della imposta.

Esistono imposte progressive sulla proprietà fondiaria nei paesi nuovi, specie dell'Australia. Victoria ne ha unà sin dal 1877, che colpisce tutte le proprietà che abbiano una superficie superiore a 640 acri (pari a 243 ettari circa) ed un valore superiore a lire 63050 (2500 sterline), in ragione dell'uno e quarto per cento del loro valore capitale, dedotte sempre le prime 63050 lire. La stima della terra è fatta su di una base pastorale tenendo conto dell'attitudine di essa a nutrire i montoni e non del suo valore agricolo. Così può dirsi che l'imposta sia leggermehte degressiva: si comincia infatti coll'attribuire un valore di 4 sterline alla terra capace di nutrire due o più montoni per acre (terreni di 1 classe); di 3 sterline alla terra che può nutrire un montone e mezzo per acre (terre di II classe); di 2 sterline a quella capace di nutrire un montone per acre (terre di III classe); di 1 sterlina infine alla terra che può nutrire meno di un mon tone per acre (terre di IV

classe). Nell'Australia del Sud, è colpita progressivamente la terra non messa in valore; con mezzo denaro per lira sterline sino a 126000 lire (5000 sterline) e con l'aggiunta di un altro mezzo denaro per sterlina al disopra di questo valore; i proprietari inoltre che siano assenti dalle loro terre per un anno sono colpiti con un'imposta supplementare del 20%. Nella Tasmania, l'imposta fondiaria è progressiva dal 1902, sempre per le terre non messe in valore, al disopra delle 126000 lire, con un tasso che va da mezzo denaro per sterlina ad 1 denaro per i valori che non superano le 80 mila sterline 2.018.400 lire vi è una deduzione per i debiti ipotecari. Chi batte il *record* in materia è la Nuova Zelanda: essa distingue fra terre messe in valore e non: alle prime applica un'imposta proporzionale dell'1%; alle non messe in valore un saggio progressivo, a cominciare da quelle che hanno un valore superiore a 12610 lire (500 sterline); che sono colpite con un penny, e a continuare con una progressione a mezzo di un supplemento di 1/8 di penny per classe le terre sono divise in quattordici classi sino a 40 mila sterline (1 milione di lire), e poi con saggi più alti, che dal 1910 furono aumentati del 25 %; gli assenti da quattro anni sono colpiti con un'imposta del 50 %. Questa della nuova Zelanda è un'imposta assai grave, per quanto poco redditizia, il che vuol dire che i saggi più elevati non sono mai applicati. L'esempio dell'Australasia è stato imitato, negli stati Uniti, dallo stato di Oklahoma, nal 1908, uno stato nuovo recentemente ammesso nella confederazione nord-Americana, il quale nella sua costituzione e nella legislazione, dà prova di vero radicalismo. L'imposta progressiva sulla proprietà fondiaria costituisce una novità nel diritto americano. Lo stato di Oklahoma colpisce la proprietà sin a 640 acri con l'imposta fondiaria ordinaria, e al disopra di quella estensiva con saggi progressivi di 0,25% da 640 a 1280 acri, di 1% da 1280 a 3000 acri; di 2% da 3000 a 5000 acri; del 10% da 10000 a 25000 acri. È una progressione assai rapida. Sono esenti 320 acri di terra quale che ne sia il valore. La legge di finanza Lloyd George introduce anche in Inghilterra un'imposta sui terreni non messi in valore (*undeveloped land*); ma è un'imposta proporzionale di ½ denaro per 20 scellini di valore del suolo e non progressiva.

Molti scrittori visto che la proprietà fondiaria si trasferisce assai più difficilmente delle altre forme di proprietà e che questa lentezza o pesantezza nelle trasmissioni è a causa non ultima della difficoltà del credito, vorrebbero assicurarne la facoltà di alienazione, mediante l'introduzione del così detto sistema Torrens, applicato già da gran tempo in Australia, in alcune altre colonie inglesi, in Tunisia, ecc. Questo sistema è assai semplice*. Esiste un registro, una specie di stato civile della proprietà fondiaria dove a ciascun immobile è riservata una pagina, che ne ha la storia e la descrizione. Vi è poi un titolo, riproduzione qualche volta fotografia, della pagina del registro, che dato al proprietario, rappresenta l'immobile: può essere ceduto, dato in garenzia, ecc. La proprietà fondiaria diventa come un titolo mobiliare almeno per quanto riguarda la sua cedibilità e senza dubbio essa è allora mobilissima, in quanto si può alienarla facilmente. Inoltre il credito ipotecario diventa assai più facile. In molti stati europei si è proposto di introdurre il *Real Property Act*, conosciuto sotto il nome di *act Torrens:* nessuno l'ha adottato, anche molti avendo diminuiti gli ostacoli (e sopra tutto le imposte!) che si oppongono alle trasmissioni della proprietà fondiaria. Quel sistema non può essere accolto che da paesi ove la proprietà fondiaria è recente: dove sono grandi estensioni con uniformità di cultura e nei paesi nuovi ove la proprietà pubblica ha prevalenza sulla privata, che da essa lentamente sorge. Dove sono invece culture frazionate e intensive non è possibile sia introdotto. Infatti quale descrizione è sufficiente per una terra messa in Alsazia, o più ancora nei dintorni di Napoli dove è tanta varietà di culture? D'altrà parte è forse necessario seguire la via opposta. La così detta mobilizzazione della proprietà fondiaria non è sempre un bene. Anzi come tutto ciò che allontana il proprietario dalla terra, è spesso un male: e d'altronde alla terra niente più nuoce dell'abuso del credito. Fra tutti i fatti più dannosi all'agricoltura questo non è senza dubbio il minore.

* Cfr. R. R. Torrens: *Reform of the Law of Real Property*, London, 1858; *Registration of the Title Land*, London, 1859; Cfr. pure Fortescue: *Le système Torrens en Angleterre* e I. Dumas: *Les livres fonciers* in R. d. E. P. maggio giugno 1896 e aprile 1900.

In alcuni paesi l'imposta fondiaria e altre imposte reali contribuicono alla finanza locale con i *centesimi addizionali*: si tratta in questo caso di vere sovraimposte. Gli enti locali prendono con questo metodo tanti centesimi di ciò che il contribuente dà allo Stato: in una sovraimposta del 45 % per esempio chi contribuisce allo Stato con 1.000 lire contribuisce agli enti locali con 450; vi sono in altri termini 45 centesimi addizionali.

In Francia, sino al 1890, l'imposta fondiaria colpiva, come un tempo in Italia, insieme terre e case: la legge 8 agosto 1890 distinse la *contribution foncière des propriétés non bâties* (imposta sui terreni) dalla *contribution foncière des proprietés bâties* (imposta sui fabbricati), e mentre prima le due contribuzioni erano applicate col metodo di contingenza, d'allora l' imposta fabbricati diventò un' imposta di quotità, mentre l'altra sui terreni continuò ad essere di contingenza. Con la legge 29 marzo 1914 *la contribution foncière des propriétés non bâties*, cioè la fondiaria sui terreni, fu, in Francia, radicalmente modificata, divenendo un' imposta di quotità che colpisce, in principale, col tasso del 4 % i quattro quinti del reddito netto, quale risulta all'amministrazione, che è tenuta a sottoporre a revisioni ventennali il reddito dei terreni. Le nuove valutazioni saranno fatte dall' amministrazione unitamente ad agenti elettivi e ai rappresentanti di proprietari e col diritto di ogni proprietario non solo di poter reclamare alle commissioni amministrative di estimo ma anche di poter ricorrere ai tribunali amministrativi per impugnare i valori attribuiti ai propri terreni. Il piccolo proprietario che coltivi direttamente il fondo può chiedere l'esenzione totale se la sua quota d'imposta, in principale, non supera gli otto franchi e godrà di un'esenzione fissa di 8 franchi se non deve allo Stato un tributo fondiario che superi gli otto e non sorpassi i sedici franchi. Effetto della riforma fu la riduzione da 115 a 65 milioni di franchi (cioè di 50 milioni, pari al 42.20 %) del prodotto annuale dell'imposta di Stato sui terreni in Francia. Ai comuni continueranno a spettare i centesimi addizionali.

L'Inghilterra ha due imposte sui redditi fondiari rustici: *land tax e income tax cedula A*. La *land tax*, introdotta nel

1692, non ha più alcuna importanza (rende meno di 20 milioni di lire per anno), non somiglia alle imposte fondiarie continentali ed è stata in gran parte riscattata: pesa ancora su tutti i priprietari che non la riscattarono, esentando le proprietà fondiarie che rendono meno di lire 126.10 per anno (5 sterline); è così difettosa che Harcourt dichiarava ai comuni nel 1893 che l'unico rimedio sarebbe quello di abolirla, non potendo essere migliorata. L'*income tax cedula A* colpisce i redditi della proprietà fondiaria: i proprietari dichiarano ogni tre anni il reddito lordo delle loro terre e una commissione di notabili locali controlla le dichiarazioni sotto la sorveglianza degli agenti del fisco; il reddito imponibile si ottiene deducendo un ottavo del reddito lordo, e al reddito imponibile si applica ogni anno il tasso fissato dal Parlamento, nel *finance act*. I redditi di categoria appartengono, dal 1907, alla categoria degli *unearned* (non guadagnati) colpiti a tariffa intera.

137. Quali sono i migliori sistemi di accertamento del reddito fondiario? * È una questione sempre discussa e sempre contestata. In fondo vi sono tre sistemi di accertamento: 1. la *dichiarazione del contribuente*, obbligatoria e debitamente controllata dagli agenti dello Stato; come si fa in Inghilterra per i redditi fondiari, che entrano appunto nell'*income tax*; 2. *stima ufficiale* fatta dal governo per mezzo dei suoi funzionari in cui è appunto il governo che in certa guisa denuncia il reddito, ma dove il privato ha il diritto di reclamo; 3. la *stima automatica*, fatta mediante *catasto*. L'operazione di *catasto* di cui l'origine è antica, è *l'inventario generale della ricchezza fondiaria*. Catasto, dal basso latino *capitastrum*, registro dell'imposta per capo, ora è l'insieme delle operazioni mediante le quali si rileva la proprietà fondiaria, per l'applicazione della imposta e anche per scopi economici e giuridici. Il reddito fondiario mediante il catasto è accertato direttamente, in modo reale e indipendente dalla stima del fisco e del contribuen-

* Per la storia del catasto nei vari paesi cfr. Gaston Le Couppey: *De l'impôt foncier et des garanties de la propriété territoriale* nella *Bibliothèque universelle* di novembre e dicembre 1873; Walras: *Études d'économie sociale*, pag. 387 e seg.

te. Ora il catasto ha la duplice funzione di essere uno stato descrittivo e valutativo della proprietà fondiaria (con tutti i benefizi che da questo fatto derivano) e di essere la base sicura per la imposizione del tributo fondiario. E però un catasto accurato e preciso non ha solo lo scopo di mettere una solida base alla imposizione, ma anche e sopra tutto uno scopo civile e giuridico: quello di dare un esatto accertamento della proprietà immobiliare.

Quando le mappe censuarie sono bene eseguite, ciascun proprietario può avere in tutti gli affari che riguardano mutui o vendite del suo fondo, disponibilità maggiore. L'imposta può essere distribuita con maggiore precisione e giustizia; infine, per quanto riguarda le opere pubbliche, l'esistenza di buone mappe agevola facilmente la ricerca dei possessori e le stime relative e qualche volta gli studi anche preparatorii, risparmiando rilevazioni lunghe e costose.

La mobilità della proprietà fondiaria, in ciò che essa ha di più vantaggioso, dipende sopra tutto dall'avere buoni catasti e la stessa legislazione fondiaria è determinata in gran parte dalla sicurezza e dall'ampiezza dei rilievi catastali.

Un *catasto* costa di parecchie operazioni: alcune sono geometriche; altre tecniche ed economiche.

Il catasto dicesi *geometrico particellare estimativo*, per il metodo con cui è seguito. È geometrico perchè comprende la misura geometrica, proiettata in un piano orizzontale con l'estensione e la posizione di ciascun immobile, in rapporto a tutti gli altri beni costituenti il territorio dello Stato, nella loro continuità. Un'operazione preliminare alla *misura* è la *triangolazione*, per cui si forma una rete trigonometrica, in cui i vertici dei triangoli rappresentano i punti trigonometrici indispensabili all'esatto orientamento e collegamento delle mappe. È noto che, quando si possono attuare determinati triangoli, è più facile misurare degli angoli delle linee sul terreno. Secondo la legge italiana del 1886, il catasto è costituito dai seguenti elementi: *a*) la mappa particellare; *b*) la tavola censuaria; *c*) il registro delle partite; *d*) la matricola dei possessori. La *parcella* o *particella* cata-

stale è costituita da una porzione continua di terreno o da un fabbricato che siano situati in un medesimo comune, appartengano allo stesso possessore, siano della medesima qualità e classe e abbiano la stessa destinazione. Chiamasi *mappa* la rappresentazione grafica degli elementi che costituiscono la misura del territorio; ogni mappa rappresenta il fondo come unità catastale e come parte di tutto il territorio da censire. La mappa è sempre planimetrica, cioè rappresenta la superficie orizzontalmente sul territorio. *Scala* della mappa è naturalmente il rapporto tra la estensione della superficie e la mappa. Ma il catasto è anche *estimativo* e *valutativo*, in quanto non procede già alla misurazione e alla rilevazione dei fondi, ma ha una parte più strettamente tecnico-economica, cioè in quanto stima il reddito dei fondi. La stima può essere *sintetica* quando è basata sullo spoglio dei contratti di affitto e di compra vendita; *analitica* quando è il risultato dell'analisi diretta dei perito. *La tavola censuaria* contiene la descrizione di tutti gli apprezzamenti o particelle di una data circoscrizione, mentre l'elenco dei possessori con i beni che ad essi appartengono costituisce il *libro delle partite*. Le mappe censuarie sono poi costituite dai rilievi planimetrici.

In Italia per procedere alla stima, cioè a quelle serie di operazioni e calcoli con cui si stabilisce la *rendita imponibile*, si formano, secondo la legge 1. marzo 1886, le *tariffe di estimo* nelle quali è determinata, comune per comune, la rendita imponibile di ogni qualità e classe. La tariffa esprime in moneta legale la rendita imponibile di un ettaro per ogni qualità e classe; e la rendita imponibile è quella parte del prodotto totale del fondo che rimane al proprietario, depurata dalle spese e dalle perdite eventuali. La stima dei terreni comprende quattro operazioni diverse: 1. Si distinguono particelle secondo le diverse qualità di *cultura* o per altra loro *destinazione*; 2. Queste particelle poi si graduano in vario modo secondo la loro *capacità reddituale*, distinguendo ogni qualità di cultura in un certo numero di classi; 3. Si *applicano i due criteri precedenti* a tutte le particelle di ogni territorio comunale, dividendole prima per qualità, e poi ciascun gruppo della stessa qualità pel numero di classi corrispondenti; in altri termini

si attribuiscono le qualità e la classe alle singole particelle; 4. infine si stabiliscono le rendite imponibili unitarie relative a ciascuna qualità e classe (*compilazione delle tariffe di rendita*). Le operazioni di stima sono riservate a giunte tecniche che risiedono in ogni provincia, le quali giunte hanno il compito: di accertare le qualità di culture (*qualificazione*); di stabilire le classi (*classificazioni*); di formare la tariffa, determinando la rendita imponibile per ogni ettaro di terreno di ciascuna qualità e classe.

Il catasto italiano è particellare.

Per i terreni *produttivi* la particella è determinata dagli elementi seguenti: 1. Superficie continua, ossia che si trovi racchiusa in un solo contorno o perimetro. La continuità è rotta anche se un terreno è intersecato da una strada, da un fiume ecc.; 2. deve essere situata in un medesimo comune censuario; 3. deve appartenere ad uno stesso possessore; 4. deve avere la stessa qualità e specie di cultura; 5. dev' essere infine della medesima classe, cioè di egual grado di fertilità. Per le *costruzioni rurali* poi e per le *aree sottratte alla coltivazione* la particella è determinata dalla *destinazione* e uso a cui serve, fermi gli altri termini sopra indicati. In Italia si segue il sistema della *stima per classi e tariffe*. Per applicarlo si dividono tutti i fondi, che si trovano in comune censuario in tante particelle quante sono le qualità o specie diverse di cultura a cui sono adibiti, e questa operazione vien detta *qualificazione*. Alla sua volta ciascuna qualità si gradua in tante classi quanti sono i gradi di bontà e produttività, nei quali si ritiene opportuno di distinguerli, e questa è la *classificazione propriamente detta*. In prosieguo di tempo si assegna a ciascun fondo od appezzamento di terreno il posto che gli spetta nel quadro generale, e questo costituisce ciò che chima *classamento*. Infine si esegue la valutazione, attribuendo ai terreni di ciascun gruppo (avente per caratteristica la stessa qualità e classe) una stessa rendita unitaria già fissata in un tanto per ettaro, e ciò costituisce la tariffa. Le operazioni di stima, hanno per iscopo di fissare per ogni particella la relativa quota di estimo, che formerà l'imponibile catastale. Lo scopo fiscale del catasto dà un' importanza

all' imponibile, poichè questo deve servire in base alla ripartizione dell'imposta fondiaria a carico di tutti i contribuenti del Regno. Qest'imposta, che ha carattere d'imposta reale per eccellenza, deve colpire il prodotto dei fondi stimato al netto di ogni perdita eventuale, non che delle spese di conservazione e produzione. Perciò la legge 1 marzo 1886 (art. 14) stabilisce che nel valutare i prodotti dei fondi si detraggano: 1 le spese di conservazione, produzione e trasporto; 2 le spese ed i contributi per opere permanenti di difesa di scolo e di bonifica; 3 le spese di manutenzione del fondo e dei fabbricati rurali occorrenti, e di reintegrazione delle culture; 4 una quota per le spese di amministrazione; 5 una quota per i danni provenienti dagli infortuni; 6 una quota per gli eventuali danni provenienti dalle inondazioni ordinarie, dalle lavine e frane, dalle servitù militari, dal vincolo forestale, e, pei terreni prossimi a vulcani in attività, dai fenomeni vulcanici o meteorologici proprii di quelle contrade. La rendita imponibile che ricerca la nostra legge non è la rendita netta attuale e precaria, ma essa si prefigge di fissare una rendita ordinaria, normale, duratura, attribuibile al fondo nelle condizioni in cui questo si trova, ma desumendola da un periodo di tempo tale (12 anni) da poter rappresentare con qualche larghezza tutte le vicende *ordinarie* della coltivazione. Infatti l'art. 14 stabilisce che la valutazione di ciascun prodotto sarà fatta sulla media dei tre anni di minimo prezzo compresi nel dodicennio 1874-1885 *.

Il catasto ha vantaggi economici e giuridici innegabili. Ma è, come si dice, il miglior mezzo di accertamento del reddito fondiario? Molte ragioni vi sono per dubitarne. La immensità stessa delle operazioni che il catasto richiede per rilevare il territorio di paesi così grandi come gli stati moderni, che occupano centinaia di migliaia, qualche volta milioni di chilometri quadrati, fa sì che costi troppo e duri troppo lungamente. Vi sono catasti costati centinaja di milioni e durati non decine di anni soltanto, ma qualche volta cinquanta, sessan-

* Confronta per questi particolari: Virgilio Rossi: *Brevi note sulla catastazione in Italia*. Aquila 1909.

ta anni e più. Naturalmente una vera uniformità di criteri è difficile mantenere in così lunghi periodi di tempo; mutano non solo i metodi di cultura, ma anche spesso per tante cause la produttività dei terreni. La dichiarazione del contribuente, controllata dagli agenti del fisco, è sistema molto più semplice e molto meno costoso: onde, dal punto di vista fiscale, il catasto non avrebbe ragione di esistere e di determinare le gravissime spese che costa, se non fosse richiesto da altre ragioni, di carattere sopra tutto giuridico.

138. Nei paesi che possiedono miniere, la imposta mineraria assume qualche volta caratteri analoghi a quelli della imposta fondiaria.

La proprietà fondiaria però ha carattere assai diverso dalla mineraria benchè presenti comune, anzi qualche volta più spiccatamente, il fenomeno della rendita. È infatti assai frequente il caso di miniere più produttive o meglio situate che realizzano con le stesse spese di capitale e di lavoro un ultra-profitto sulle altre, che costituisce rendita *.

Ma le imposte minerarie, se anche occorre considerare a parte il fenomeno della rendita, non vanno disgiunte da tutte le imposte industriali, non presentando ciò che costituisce il carattere essenziale della proprietà fondiaria, la durata indefinita.

Così la Prussia sottopone i redditi delle miniere alla imposta sul reddito e a quella industriale. Hanno o aveano invece imposte speciali sui redditi minerari la Francia, l'Alsazia Lorena, l'Austria, e dal 1910, l' Inghilterra.

In Francia i redditi minerari sono sottoposti a una *redevance fixe* e ad una *redevance proportionnelle:* la prima è proporzionale all' estensione del perimetro della concessione (sia o non sfruttata) in ragione di 10 franchi per il kil. quad.; la *redevance proportionelle* è imposta di quotità (del 5%) sul prodotto netto della impresa. I proprietari minerari possono chiedere *un abbonamento*, regolato in modo speciale, data la sua importanza.

* Cfr. Einaudi: *La rendita mineraria.*

Nell' Alsazia Lorena la legge 14 luglio 1908 sottometteva le miniere a un' imposta di superficie di ½ marco per ettaro sia che la miniera sia sfruttata o non; se poi la miniera è in esercizio i redditi di essa sono sottoposti all'imposta industriale e ad un'altra di esercizio proporzionata al prezzo medio di vendita dei minerali estratti. Anche in Austria, la rendita mineraria è sottoposta a due imposte: di esercizio e di estrazione.

Per la legge di finanza di Lloyd George, dal 1910, l'Inghilterra, che non aveva alcuna imposta sulle miniere, ne ha ora una. La *Mineral right duty* è un'imposta annuale il cui imponibile si desume dal valore dell'affitto dei terreni minerari o dei diritti minerari, che si accerta annualmente agli effetti della imposta. I diritti minerari sono diversi: oltre quello di proprietà di cui il titolare può conservare il godimento, vi sono quelli che nascono dalla cessione completa di esso; cessione che conferisce all'affittuario potestà assai estese (ricerca, scoverta, esercizio, disposizione del minerale); e altri derivanti da cessioni parziali del diritto stesso (passaggio, aerazione, acquedotto etc.). I diritti minerari dunque comprendono quanto può far godere del diritto di disporre in tutto o in parte, come proprietario o come locatario, di certi terreni minerari. L'imposta colpisce il valore della rendita annuale dei diritti afferenti al territorio minerario, calcolato sulla rendita dell'anno solare precedente. Se l'esercizio della miniera è dato in affitto l'imposta colpirà quanto ricavasi da esso; se la miniera è esercitata dallo stesso proprietario il valore imponibile è calcolato dal fisco in ragion di ciò che egli avrebbe ricavato dallo affitto. I diritti di passaggio, di aerazione, di acquedotto saranno valutati in base a quanto paga chi ne gode. La *Mineral right duty* è un'imposta proporzionale, che colpisce la rendita annuale in ragion del 5%.

NOTA

L'imposta fondiaria sui terreni in Italia.

L'imposta fondiaria sui terreni in Italia ha ora nel bilancio dello Stato una importanza minore che prima non avesse: pure è sempre parte

notevele delle imposte dirette. È fra la poche imposte, che, per quanto riguarda lo Stato prima della guerra era stata diminuita. Da 130 milioni, quanto dava nel 1872, era scesa sempre più. Nell'esercizio 1914-1915 dava allo Stato 86.103.000. Dopo le riforme dal 1917 dà alla Stato 139.000.000 circa. Se lo Stato però prende solo 139 milioni circa, 213 milioni circa prendono le Provincie e 451.100.000 i Comuni. La proprietà fondiaria passa così allo Stato, alle Provincie ed ai Comuni, insieme, 802,500.000, Supponendo il carico complessivo (Stato, Province e Comuni) del 1914-1915 (che era 290 milioni circa) usuale a 100, esso diventa nel 1921 come 277.10.

Lo Stato grava anche però per altra via, sopra tutto aumentando le tasse sugli affari, che in non poca parte ricadono appunto sulla proprietà fondiaria.

Non è qui il caso di fare una storia della imposta fondiaria in Italia, nè di esaminare per quali fasi essa sia passata. In nessun paese forse la letteratura sull' argomento è così ricca.

Quando fu costituito il Regno d'Italia si sentì subito, prima che per le altre imposte, il bisogno di perequare la fondiaria. Si credeva che il Mezzogiorno molto più ricco (ed era invece così povero !) pagasse di meno. Si cominciò a parlare di perequazione fondiaria fin dal 1861. Vi erano in ognuno degli antichi stati, e quindi in ogni regione, catasti assai diversi per tempo, per valore e per metodo. Nello stesso regno di Sardegna vi erano catasti assai differenti.

Deliberare un nuovo catasto, subito dopo il 1860, significava rimandare a tempo lontano ogni possibilità di perequazione sia pure approssimativa : fu necessità, dunque, ricorrere a conguagli provvisori. Si cominciò nel 1862 col decidere che l'imposta fondiaria fosse divisa in gruppo sui fondi rustici e sui fondi urbani : la divisione andò in vigore solo nel 1866. Il conguaglio dell'imposta, stabilito con legge del 14 luglio 1864, giovò sopra tutto ad alcune regioni : fu opera audace. Non solo si trattava di togliere una parte del peso ad alcune regioni e di addossarle ad altre ; ma si chiedevano parecchi milioni ancora alla proprietà fondiaria producendo un cambiamento enorme e repentino. « In realtà — scriveva Scialoja più tardi—questa duplice operazione di conguaglio e di aumento di fondiaria fu la logica e necessaria conseguenza di un sillogismo, la cui premessa fu l'identità di materia tra la prediale e la tassa sull'entrata e condusse a questi risultati : che cioè fu aumentata di quattro milioni e mezzo la fondiaria sui beni rustici e perciò fu diminuito di circa novanta milioni il valore del capitale *terra* in Italia. Se non che, per l'effetto del conguaglio di tributi già in massima parte passati nel prezzo dei fondi, alcune provincie ebbero a risentire una perdita anche maggiore di quei 90 milioni ed altre ad avere il benefizio della differenza. Questo, lo so, non avviene nella pratica così precisamente, come si potrebbe per cifre esprimere in astratto, ma si verifica in quelle proporzioni che l'attrito dei fatti altera in parte e rende più o meno esatte, ma che non possono in alcun modo essere negate. Ecco la ragione per cui il conguaglio sebben informato allo spirito di giustizia che lo facea prescrivere, riescì a sconvolgere

molti e gravi interessi. Gli errori di sistema non restano nell'ordine delle idee quando si tratta di cose pratiche, ma passano nei fatti e diventano danni effettivi e reali ».

A parte la base teorica del concetto dello Scialoja, ciò che egli diceva degli effetti del conguaglio, risponde alla realtà. Scialoja avea in mente una riforma come quella celebre compiuta da Pitt in Inghilterra e basata appunto sul principio del consolidamento. Scialoja progettava una grande imposta generale sulla entrata, che avrebbe colpito tutti i redditi, anche il fondiario. La terra sarebbe stata colpita da una imposta *reale*, la vecchia imposta che egli ritenea consolidata nel fondo, una specie di canone del fondo, e una imposta *personale* sulla entrata del proprietario e che avrebbe variato con essa, come in tutte le imposte sul reddito, in seguito ad accertamenti periodici. La riforma vagheggiata dallo Scialoja si avvicinava nella sua prima parte a quella di Pitt, poichè riteneva la imposta antica consolidata nel valore del fondo ; la voleva quindi immutabile per disposizione legislativa. Ma il principio non prevalse e invece i progetti successivi (Cambray-Digny 1869, Minghetti 1874, Depretis 1877, Magliani 1882) partirono da altri concetti : vollero sopra tutto ordinare definitivamente l'imposta mediante un accertamento diretto fatto con un nuovo catasto.

Nel primo *conguaglio* dell'imposta fondiaria furono senza dubbio favorite quelle regioni che faceano parte di stati in cui l'imposta era più gravosa. Non si potea procedere se non con criteri di approssimazione : e nella stessa commissione parlamentare vi furono divergenze vive sui criteri da seguire. Volevano alcuni commissari che si sopprimessero senza altro le divergenze maggiori nei vecchi catasti : che tenendo conto dei prezzi nuovi, si correggesse ciò che già vi era. Voleano altri che, senza tener conto di catasti disparatissimi, si determinassero nuovi contingenti d'imposta per le varie provincie. basandosi sopra altri criteri di accertamento diretto. per le rendite reali delle terre. Altri infine pretendevano dalle statistiche (così incerte allora, così incerte anche oggi per quanto riguarda la produzione agraria !) dai dati della popolazione, della superficie e dai confronti parziali e generali degli elementi imponibili arrivare a conoscere sia il valore degli estimi censuari, sia l'ammontare delle rendite effettive ; determinandolo però in modo indiretto e per via di induzioni più o meno approssimative. Fra tanti dispareri si venne a un partito intermedio, si tennero presenti le cifre catastali che presentavano presumibilmente minore distanza delle rendite reali, modificando le altre per analogia dei luoghi vicini. Così, per esempio, le provincie di Chieti e di Teramo servirono come base alle modifiche introdotte per le Marche.

Il catasto generale del Regno, che fin dal 1861 era riconosciuto come necessario (la stessa legge del 1864 imponeva al Governo una perequazione *definitiva* entro il 1867) fu deciso con la legge del 1. marzo 1886, che si proponeva l'accertamento della proprietà immobiliare e la perequazione della imposta fondiaria : ma che come osservò l'on. Minghetti nella sua relazione, senza trascurare il primo scopo si occupava sopra tutto del secondo.

Il catasto deliberato nel 1886 fu effetto di una illusione finanziaria e di una illusione più grande, in riguardo alla durata. Per la durata si fissò il limite di un ventennio, che parve allora anche eccessivo e si concedette alle provincie che anticipavano le spese di chiedere l'acceleramento dei lavori, da compiersi in sette anni : ad esse dovea venire prontamente applicata, in base del nuovo estimo, l'aliquota del sette e mezzo per cento. Vi fu illusione grande nella spesa. Il relatore del progetto di legge nel Senato, Finali, prevedeva una spesa di 80 milioni ; il Ministero da 50 a 60 ; il Messedaglia ammetteva *probabilmente* che tale somma sarebbe stata sorpassata. Era idea comune che la spesa sarebbe stata presso a poco di lire 3,50 per ettaro.

Ora, in materia di rilievi catastali, previsioni di spesa sono sempre difficili, variando esse sopra tutto in base alla quantità di notizie che già si possiedono o alla divisione della proprietà, alle condizioni di ciascun paese e sopra tutto in base alla bontà ed esattezza dei procedimenti che si seguono. Ma che cosa giustificavano le strane previsioni ? Nel Piemonte l'ultimo catasto Rabbini, senza la stima, era costato 13,33 per ettaro, l'ultimo censo in Lombardia 15,59, il catasto di Modena e Reggio 10,24, ecc. I catasti costati poco, come il Pontificio, non valevano nulla. Ma più gravi erano gli esempi dell'estero. Nella Prussia renana il catasto era costato 19,70 per ettaro, 8,20 nella Prussia occidentale, 10,31 nel Baden, ecc. Ora in Italia, in condizioni spesso difficili di viabilità, essendo i vecchi catasti assai incerti, era quasi impossibile che la spesa potesse essere di meno di 10 lire per ettaro : infatti i primi lavori catastali mostrarono che la rilevazione *ex novo* dei terreni importava una spesa di 11 lire e di circa 8 dove l'esistenza di precedenti catasti rendeva i lavori più facili. Ora una spesa di oltre 10 lire l'ettaro per un territorio di 28.664.483 ettari, come è quello dell'Italia, implicava una spesa totale di almeno 300 milioni : e si prevedevano invece 50 a 60, o al massimo 80. E si stanziavano in bilancio 9 milioni all'anno, che venivano poi successivamente ridotti ripetutamente. Gli effetti generali del catasto si potranno vedere infatti solo fra un secolo, quando esso presenterà più che un interesse giuridico e finanziario, un interesse prevalentemente storico e archeologico. Ben vero che avendo alcune provincie — quasi tutte nel Nord d'Italia — chiesto e ottenuto l'acceleramento, esse si trovano già a godere di riduzioni notevoli ; e invece di una perequazione grande, come si diceva, si creano ogni giorno più cause di sperequazione. Il nuovo catasto è in vigore in 15 provincie : Torino, Cuneo, Milano, Bergamo, Brescia, Como, Cremona, Pavia, Mantova, Verona, Vicenza, Padova, Treviso, Ancona, e Napoli.

L'imposta fondiaria è applicata in Italia col sistema di contingenza ; anzi è l'unica imposta applicata in questa guisa. Secondo un calcolo non antico (N i t t i : *Il bilancio dello Stato* ecc.) nei cinque esercizi dal 1894 al 1898 la media annuale del contributo pagato da ciascun abitante di ogni zona per imposta fondiaria è stata la seguente : Italia settentrionale 3.68 Italia centrale 3,88; Italia meridionale 3.39 : Sicilia 2.15 ; Sardegna 3,53. Ma ciò che colpisce più duramente la terra in Italia sono le imposte locali. Spesso l'imposta fondiaria applicata in base a leggi speciali viene esacer-

bata da decimi di guerra. In circostanze eccezionali piuttosto che mettere un'imposta nuova si preferisce aumentare le vecchie cui si è sempre più abituati. In Italia i decimi di guerra sono stati messi assai volte; durando poi, sopra tutto in pace, per anni ed anni. I centesimi addizionali sono poi sovraimposti ai tributi governativi e formano l'entrata principale degli enti locali. Tenuto conto di tutto l'onere tributario che la terra sopporta, si può bene riconoscere come in pochi paesi sia così gravoso come in Italia: poichè oltre la imposta di Stato, vi sono i centesimi addizionali dei comuni e delle provincie, quasi dovunque elevati, in alcune provincie gravissimi e vi sono numerose tasse o imposte a cui se la ricchezza mobiliare spesso sfugge, non sfugge quasi mai quella immobiliare. Ciò è tanto più grave in quanto se l'Italia è destinata a trasformarsi sempre più in paese industriale, l'agricoltura è ancor oggi la più grande fonte di reddito della nazione.

Negli ultimi anni si è avuta una legislazione tributaria speciale per alcune regioni, che va ricordata. La legge 31 marzo 1904 riduce del 30 % l'imposta fondiaria pei contribuenti di Basilicata che hanno un imponibile complessivo non superiore alle lire 8000. Dal 1 gennaio 1907 i contribuenti delle tre provincie di Calabria che hanno un imponibile complessivo non superiore alle lire 6000 godono di un abbono del 30 % sull'imposta fondiaria. In seguito questa ultima detrazione fu estesa a tutti i contribuenti appartenenti ai compartimenti catastali siciliano, sardo e napoletano, i quali tutti, se hanno un imponibile non superiore alle lire 6000, pagano un'imposta fondiaria ridotta del 30 %.

Malgrado queste agevolazioni e malgrado il diminuito gettito l'imposta fondiaria in Italia è sempre grave. Nel 1921, come si è detto, se l'imposta di Stato non dava che 139 milioni quasi la sovrimposta comunale rappresentava ben 451.100.000 lire e la sovrimposta provinciale altri 213.000.000: i contribuenti italiani cioè se aveano a pagare solo meno di 140 milioni allo Stato dovevano detrarre dal loro reddito fondiario per pagamento di tributi quasi 803 milioni. Ora non è *a chi* si deve pagare che importa, ma *quanto* si deve pagare: e in Italia si paga troppo.

Sulla imposta fondiaria in Italia, sul suo assetto e sulla sua azione sull'economia del paese vi è una letteratura ormai interminabile. Vedansi sopra tutto: Ricca-Salerno: *Le entrate ordinarie dello Stato* nel *Diritto amministrativo italiano* di Orlando, cap. III, e IV; *Dell'ordinamento della imposta fondiaria in Italia*, nell'*Archivio di statistica*, anno VII, fasc. I; S. Ami: *La perequazione dell'imposta sui terreni*, ecc. Torino, 1897; Marsilj Libelli: *L'imposta fondiaria sui terreni in Italia*, Firenze, 1906; oltre un numero enorme di opuscoli pubblicati prima e dopo la legge di perequazione fondiaria del 1866. Nel Parlamento l'assetto e la distribuzione dell'imposta fondiaria han dato luogo a relazioni e a discussioni molto importanti. Vanno notate sopra tutto: la relazione Allievi alla Camera dei deputati, 10 dicembre 1863; la relazione Correnti, 24 aprile 1866; la relazione Seismit-Doda, 11 aprile 1867; la relazione Minghetti, 20 marzo 1865 ecc.; e in Senato la relazione Duchoqué, 15 luglio 1864; la relazione Scia-

loja, 4 maggio 1865; la relazione Finali, 25 febbraio 1886, ecc. Importanti anche gli atti delle diverse commissioni, istituite in occasione delle varie leggi.

Sui vecchi catasti degli Stati italiani vedi la bibliografia in Ricca-Salerno: *Storia delle dottrine finanziarie* e anche *Le entrate ordinarie dello Stato*, e nelle numerose relazioni già citate.

Sperequazioni senza dubbio esistono e in forma grave; ma sono meno fra regione e regione, che tra proprietari della stessa regione.

La procedura attuale del catasto sembra piuttosto adatta ad acuirle in favore di poche provincie, generalmente più prospere, che ad attenuarle. Infatti la procedura prescelta ha avuto per effetto di alleggerire il carico dell'Italia settentrionale e di creare nuove gravezze all'Italia meridionale. I prezzi delle derrate anteriori al 1886, cioè a tutto il mutamento doganale, devono creare una nuova e profonda causa di sperequazione a danno del Mezzogiorno.

XV.

La imposta sul reddito edilizio.

139. Mentre l'imposta fondiaria colpisce il reddito netto dei proprietari della terra, l'imposta sui fabbricati colpisce il reddito netto dei proprietari dei fabbricati. È evidente che quando la proprietà edilizia non aveva che un'importanza relativamente scarsa, quest'imposta dovette venire unita e confusa con quella fondiaria. In tempo recente in Francia e non molto lontano in Italia, l'imposta fondiaria e l'imposta sul reddito edilizio erano unite. Ma l'importanza del movimento della popolazione verso le grandi città, movimento che costituisce quasi un fatto nuovo dei tempi moderni, almeno considerato nella sua grandiosità, è cosa senza precedenti nella storia. Basterà dire che nel secolo XVI, Napoli, la quale è ora preceduta per numero di abitanti da tante altre città in Europa, era la seconda città europea e veniva subito dopo Parigi *. Le attuali forme industriali hanno determinato in tanta parte lo svolgersi dell'*urbanismo*, il continuo crescere di correnti migratorie verso la città †.

* Nitti: *La città di Napoli*, Napoli, 1902.

† Al principio del secolo XIX i centri di popolazione con oltre 8,000 abitanti comprendevano appena 4 % della popolazione degli Stati Uniti;

In Europa le città di oltre 50 mila abitanti rappresentano presso a poco il 35 per cento della popolazione totale. Ora le città che hanno oltre centomila abitanti sono in tutta Europa moltissime; molte superano il milione (caso forse nuovo nella storia della civiltà, se non si tenga conto delle esagerazioni degli scrittori antichi); assistiamo infine ad un fatto che non ha assolutamente esempio: cioè all'esistenza di città che hanno tre, quattro e fino cinque milioni di abitanti. Londra ha assai piú abitanti della Grecia intera; New York ne ha due volte più della Svizzera; Parigi quasi tutta la repubblica del Chilì e più del regno di Danimarca; Berlino ha un numero di abitanti che è di poco inferiore a quello dell' estesissimo regno di Norvegia. Questa formazione vertiginosa delle grandi città rappresenta anzi un pericolo della civiltà moderna e desta inquietudini profonde per l'avvenire di molti paesi.

In questi immensi agglomerati umani, viventi quasi del tutto sulle industrie e sui commerci, enorme è il numero dei capitali investiti nelle costruzioni. Sono in alcune città diecine di miliardi. Ora niente sarebbe più assurdo che disconoscere questo fatto e riunire ancora imposta sul reddito della terra e imposta sul reddito edilizio.

140. Secondo dati raccolti dalla Direzione generale del de-

nel 1850 rappresentavano già 12.5 e nel 1890 erano giunti a 92.2 %. Più recentemente le grandi città rappresentavano il 40 % e le piccole il 18 % della popolazione. Ma gli Stati Uniti erano ancora fino a pochi anni or sono un paese prevalentemente agricolo: nei paesi d'Europa di formazione industriale meno recente, gli spostamenti della popolazione sono stati a lor volta rilevantissimi.

L'Inghilterra prima di tutti. Fra le grandi nazioni essa è quella in cui la popolazione delle città ha maggiore prevalenza e rappresenta ora, caso unico nella storia, i sette decimi della popolazione del regno. Le grandi città hanno il 68 % e le piccole il 24 % della popolazione totale. In Germania le città che aveano nel 1871 appena 35,1 della popolazione dell'impero, son passate a 47,2 % le grandi e a 25 % le piccole; in Austria Ungheria dal 1843 è avvenuto uno spostamento da 18,9 a 24,4 %; in Francia dal 1846 da 24,4 a 63,5 % tra grandi e piccole città. Così anche in Italia dove il censimento del 1881 rivelò che la popolazione della città era cresciuta di 9,9 % nei capiluoghi di provincia e solo di 5,5 % negli altri comuni.

manio, il reddito dei fondi rustici e il reddito dei fabbricati stanno in Italia come 2.23 ad 1. Anche in Inghilterra, tenendo conto dei redditi colpiti dall'*income tax*, si ha che il reddito edilizio rappresentava rispetto al reddito complessivo 20.7 per cento nel 1891 e 22.9 nel 1899. In molti paesi il reddito edilizio è nella proporzione di un quarto o un quinto del reddito totale.

Si confonde qualche volta in Italia l'imposta sui fabbricati con l'imposta sul *valore locativo*. Invece sono due imposte di carattere assolutamente diverso.

L'imposta sui fabbricati è un tributo diretto e reale che colpisce il reddito edilizio. L'imposta sul valore locativo, che in Italia è stata data ai comuni, è un' imposta indiretta sul consumo, poichè essa considera la pigione quale indice di ricchezza e di consumo e colpisce gl'inquilini secondo la maggiore o minore spesa della casa per abitazione.

L'imposta sul prodotto dei fabbricati è passata per parecchie fasi. In un primo periodo l'imposta colpì insieme reddito fondiario e reddito edilizio. Allora la proprietà edilizia era ben lungi dall'avere l'importanza che ha ora. In un secondo periodo colpì i fabbricati, distinguendo l'imposta fondiaria dalla edilizia. Ma quest'ultima venne applicata indipendentemente dal valore dell'area su cui erano costruiti, e tenendo conto o dell'estensione degli edifizi o del numero di porte e finestre. In questo caso si considerava il terreno su cui la casa era come terreno di prima qualità e il fabbricato era poi colpito nella ragione anzidetta. In alcuni paesi si è tenuto conto dei segni esteriori più diversi: non solo delle porte e delle finestre, ma dell'estensione della facciata, del numero delle stanze e dei piani, dello spazio occupato dalle case e botteghe; ecc. Ma questa forma di imposizione, in una fase di urbanismo molto avanzata, come quella determinatasi dopo il principio di questo secolo, doveva parere del pari irragionevole. Infatti, case della stessa grandezza sono lungi dal dare lo stesso reddito, dipendendo quest'ultimo dalla posizione in cui è l'edifizio. Un metro quadrato di terra arabile o coltivabile, anche di prima qualità, non può valere che poche lire. E invece vi sono nel centro delle città più popolose aree in cui un metro quadrato si vende duemila,

tremila lire e ancor più. Bisogna ricordarsi l'enorme speculazione edilizia di Parigi, di Vienna, di Roma stessa per valutare tutta l'importanza di questo fatto. In una stessa città quindi, vi sono case le quali, avendo la stessa estensione di altre, rendono infinitamente di più. Un piccolo edifizio spesso, una modesta bottega nel centro degli affari di una grande città possono dare un reddito venti volte superiore, e se occorre, anche più che due o tre grandi fabbricati messi in un altro quartiere nella stessa città. In una terza fase dunque, abbandonati i metodi antichi indiziari ed imperfetti che básavano l'imposta o sull'area o su indizi esterni, come il numero di porte e finestre, o il numero di focolari, si è adottato un sistema d'imposizione secondo cui vien colpito il reddito edilizio, e questo si desume d'ordinario dagli affitti delle case, dalle dichiarazioni dei contribuenti debitamente controllate dagli agenti del fisco, dal parere di commissioni locali, ecc.

Il reddito edilizio ha una speciale fisonomia in quanto le sue variazioni dipendono spesso da cause particolari o generali non comuni con altre forme di reddito. L'urbanismo può non essere indice di ricchezza: ma ha per effetto di accrescere il reddito edilizio. Ciò che ancora contraddistingue la industria edilizia è la poca mobilità dei capitali in essa investiti. Quando anche l'interesse degli impieghi scende al dì sotto del saggio corrente, i nuovi risparmi non s'investono in costruzioni; ma i capitali già investiti in case non possono seguire nuova via. E perciò che le crisi edilizie sono generalmente più lunghe delle altre e riescono a vincersi con maggiori difficoltà.

Il fitto di ciascuna abitazione comprende una serie di elementi di cui i principali sono: *a*) il valore del suolo su cui le case sono edificate; *b*) l'interesse del capitale investito nella costruzione; *c*) una quota di ammortamento per il deterioramento che la casa subisce per opera del tempo; *d*) un premio di assicurazione contro i rischi. In questo la industria delle abitazioni non differisce da tutte le altre, tranne che per il primo elemento, che le è particolare e di cui si discute se non sia conveniente che, per le forme con cui si svolge, abbia un

ordinamento a parte e costituisca la base di una speciale imposta.

L'industria edilizia, mentre non agisce o agisce in scarsa misura sulle altre, nel senso che la sua azione è singolarmente passiva, risente gli effetti di tutte le altre. Non accade mai che si formi un centro industriale in un sito, solo perchè vi sono molte case disponibili; ma ogni formazione di una industria nuova, ogni accrescimento delle industrie esistenti agisce sullo sviluppo delle costruzioni, così la formazione di nuove linee commerciali ecc.

Il valore del suolo su cui le costruzioni edilizie sono fatte è assai vario da luogo a luogo e secondo circostanze diverse di tempo e di opportunità: in alcuni siti il suolo ha un valore enorme *. La spesa di manutenzione è d'ordinario minima subito dopo la costruzione e negli ultimi anni di vita di un edifizio, in cui si lascia deperire ciò che non si può ricostituire. Le spese di assicurazione variano secondo circostanze speciali: il luogo in cui è la casa, il materiale di cui è costruita, ecc.

La domanda di case presenta d'ordinario una grande elasticità: sopra tutto in quanto riguarda case di abitazione, e non magazzini, opifici ecc. Questi ultimi non possono moltiplicarsi oltre una certa misura: ma l' accrescimento di ricchezza può, anche in una popolaziome stazionaria, determinare bisogno di abitazioni più grandi e migliori e viceversa una diminuzione di ricchezza può agire nel senso opposto. La spesa dell' abitazione risponde a un bisogno primario: quindi la richiesta di abitazione non può essere modificata profondamente dal mutare delle condizioni economiche. Si è visto in alcuni paesi molto poveri, dove pochi capitali s'investivano in nuove costruzioni, i fitti rimanere elevatissimi e rappresentare spesso (come a Napoli per le classi popolari) il terzo

* A Parigi, nel 1901, il prezzo di un metro quadrato di terreno variava fra un minimo di 20 franchi (quartiere Saint Fargeau) e un massimo di 1040 franchi (quartiere Gaillon). In quell'anno si calcolava che il valore del suolo di Parigi valesse oltre 7.224 milioni di lire. Confr. Jèze: *Finance*, pp. 766-67.

o la metà della entrata complessiva. Se la domanda di case ha una relativa elasticità, nel senso che si tende dopo una crisi a occupare alloggi meno spaziosi e meno buoni la elasticità è assai minore per la grande massa dalle case destinate agli alloggi popolari. D'ordinario però, si contraggono per tutte le classi quasi tutti gli altri consumi prima della spesa che si è disposti a destinare agli alloggi.

In generale si considerano irriducibili le spese per gli alloggi popolari di cui le variazioni nel senso della depressione sono poche. Anche nei paesi più ricchi la grandissima maggioranza degli abitanti vive in piccoli alloggi di una, due e tre stanze; l'aumento degli affitti opera quindi assai poco nel senso di nuove restrizioni. D'altra parte la mobilità della più gran parte della popolazione per quanto riguarda gli alloggi è assai relativa, essendo il genere di lavoro che determina quasi sempre il sito dell'abitazione. In campagna è assai difficile passare da un paese a un altro: anche nelle grandi città vi sono spesso molti ostacoli per i lavoratori a passare da un quartiere a un altro. Gli spostamenti non avvengono che in seguito ad elevazioni eccessive.

Su chi cade la imposta sul prodotto dei fabbricati? Viene essa a incidere i propietari delle abitazioni; o non piuttosto costoro la riversano sugl'inquilini? Il problema è stato ampiamente discusso e va considerato sotto diversi punti di vista. In linea generale si può ammettere che se si tratta di una città dove la popolazione cresce e dove viceversa per difficoltà locali di costruzione o di sviluppo la quantità delle case di abitazione non aumenta, la imposta presenta una grande difficoltà di traslazione. Infatti, trattandosi di una vera situazione di monopolio, con o senza imposta, i proprietari tendono a spingere al massimo i fitti. L'imposta non potendo ancora elevare i fitti oltre il massimo, percuote e incide i proprietari. Facciamo una ipotesi contraria: che vi sia cioè una città in cui il numero di case abitabili sia superiore ai bisogni della popolazione o a dirittura che la popolazione diminuisca. In questo caso, scemando la domanda ed aumentando nello stesso tempo l'offerta, i proprietari di case, che sono tra loro necessariamente in concorrenza, non possono trasferire l'imposta sugli

inquilini. Avviene invece la traslazione quando, aumentando la popolazione si costruiscono nuove case, le quali non si costruirebbero se i costruttori non fossero indennizzati della imposta differenziale (superiore alla normale) che devono pagare sulle case. Per l'aliquota normale non v'ha traslazione. Così vi possono essere molte combinazioni derivanti da rapporti tra la popolazione da una parte e le case disponibili dall'altra. Ma i fenomeni di traslazione e d'incidenza sono estremamente complessi e possono essere studiati in rapporto alle città di nuova formazione, alle città già costruite, alle città con popolazione, case, ricchezza, stazionarie o variabili, in città progressive, ecc. Le combinazioni che si producono sono assai differenti * .

141. Il reddito dei fabbricati contiene in sè, come abbiamo visto, due elementi essenziali: il prodotto dell'area su cui è la costruzione e l'interesse del capitale investito nell'edificare. L'imposta dovrebbe tener conto di questi due elementi. Ora accade che il valore dell'area è profondamente influenzato da cause le quali sono estranee ad ogni opera individuale: è la società stessa che produce un aumento non guadagnato, *unearned increment*, come dice Mill. Se una città sviluppa verso una direzione o verso un'altra può dare un valore enorme a terreni che ne avevano uno scarsissimo **. In questo caso nè il capitale, nè il lavoro hanno contribuito alla determinazione di un così staordinario aumento, di cui il merito è tutto della società che, con l'aumento della popolazione, o con nuovi traffici, ha determinato l'accrescimento †.

* Sulle questioni generali relative all'imposta sui fabbricati cfr. Vocke: *op. cit.*, pag. 375 e seg.; Puviani: *Questioni preliminari a uno studio dell'imposta sui fabbricati;* Wagner; *Specielle Steuerlehre*, 1899 3. parte; Leroy Beaulieu: vol. I, 5me édition, pag. 354; Pantaleoni: *Teoria della traslazione dei tributi*, pag. 203 e sopra tutto Einaudi: *Studi*, Torino, 1902.

** È nota la storia dell'immensa fortuna del duca di Westminster di Londra e di alcuni miliardari americani, di cui la immane ricchezza è stata fatta sol perché si trovavano a possedere terre dove grandi città si sono formate.

† E perciò che molti teorici, é non sono quelli di idee più larghe e più avanzate come Wagner, ma quelli che sono più ostili ad ogni intervento

Vi è nell'incremento del valore degli edifizi e dei suoli edificatori, un elemento, anzi l'elemento essenziale, il quale è estraneo a ogni intervento di lavoro e di capitale: l'accrescimento di valore dipende eslusivamente da cause sociali. È una forma di rendita spesso di vertiginosa intensità. Suoli che non valgono quasi nulla oggi, possono acquistare domani un valore grandissimo, solo perchè una città ha preso un nuovo orientamento, o un nuovo sviluppo. Questo fatto è accentuato sempre più dallo svolgersi degli scambi, dall'aumento di popolazione e di ricchezza, e sopra tutto dalla tendenza all'urbanismo, così comune e così diffusa nei paesi moderni. Ora è evidente che, continuando i valori edilizi a crescere sempre più e questo fatto ad acuirsi, non è giusto che quanto non deriva nè dal capitale, nè dal lavoro, vada a proprietari privati: è desiderabile che, almeno nelle forme più aspre, questa rendita edilizia sia colpita da imposizione, come già si è cominciato a fare, e come vedremo nel capitolo che segue, e renda a benefizio di quella stessa collettività che l' ha prodotta *.

L'imposta sulla rendita edilizia, con carattere e fisonomia propria se non trova opposizione presso i principali teorici, è viceversa nella sua pratica applicazione assai difficile a stabilire †.

dello Stato e dei poteri collettivi, come Leroy Beaulieu, hanno sentito come sia necessario trovar modo che questo immerîtato aumento non vada nelle manî di persone che per nulla vi hanno contribuito. È noto l'opera di Chamberlain, in Inghilterra e tutto ciò che egli ha fatto in questo senso, quando era a capo del comune di Birmingham. Ora questi *unearned increments*, questi plus-valori; si cominciano a colpire con imposte speciali, come si vedrà presto.

* Secondo l'Avenal, il valore del suolo a Parigi, ove si tenga conto anche del valore attuale dei suoli non ancora costruiti, rappresenta la somma enorme di 10 miliardi,

A Londra si calcola che approssimativamente l'aumento di valore annuale dei suoli, per effetto della rendita edilizia, sia di 375 milioni di lire. E, dove più, dove meno, lo stesso *unearned increment* si svolge dovunque.

Come non colpire questa speciale *ground rent*? Ecco la causa delle nuove imposte sugli incrementi di valore. Fin dal suo tempo, e il fenomeno era tanto accentuato che ora non sia, Adamo Smith, osservando la rendita edilizia, ne propugnava la tassazione. Smith: *Wealth of Nations*, lib. cap. 16.

† Sulla convenienza di una imposta speciale sulle aeree edilizie cfr.

Infatti ogni imposta *sugli incrementi futuri del valore del suolo* non dovrebbe colpire se non questo elemento: e non già ciò che viene da abilità o perizia dei costruttori e degli imprenditori. E perciò che in realtà assai poco si è potuto fare finora in questo senso. D'altra parte è a credere, e anche l'Edgeworth inclina a questa opinione, che l'aumento del valore dei suoli non avrà in avvenire la importanza che ha avuto in passato, da un secolo a questa parte sopra tutto. A ogni modo il problema interessa assai più i paesi ricchi in rapido sviluppo che gli altri. Lo schema di confisca della rendita edilizia, presentato da Mill, rimane ancora quanto di meglio si è ideato su questo argomento. Il fatto che l'imposta sui fabbricati è in quasi tutti i sistemi tributari moderni una imposta reale, deriva essenzialmente dalla necessità di colpire la rendita urbana.

I sistemi di proprietà delle case sono estremamente diversi. Vi può essere unione dell'area con la proprietà della casa: è la forma più comune in Europa. Il proprietario può a sua volta abitare la casa, o darla in fitto a lungo o a breve termine. Ma in alcuni paesi come l'Inghilterra la complicazione si presenta assai più grande *.

142. In quasi tutti i sistemi tributari vengono distinte le abitazioni di campagna da quelle di città, e in molti vengono escluse le prime dalla imposta, quando † abbiano destina-

sopra tutto il libro di Einaudi e Bastable: *The taxation of Ground rents* nell'E. J., vol. III, 1895, e nella stessa rivista del 1900 gli studi di F. V. Edgeworth; W. Smart: *Taxation of Land Values and the single Tax*, Glasgow, 1900, ecc.

* Vi sono coloro che cedono l'area a *enfiteusi perpetua* dietro un canone fisso (*freehold rent charge sytem*); altri che la cedono per un periodo lunghissimo (spesso per 999 anni) a canone fisso. In sostanza il termine in questo caso non ha nessuna importanza. Vi è il sistema più diffuso a Londra, detto anzi *London leasehold system*, o *building lease* che è un affitto dell'area fatto di ordinario per un canone fisso a coloro che costruiscono fabbricati, per uno spazio di 60 a 99 anni. Dopo questo periodo, aree e case ritornano senz'altro pagamento al proprietario dell'area. Gli edifizi di Londra non hanno, nella più gran parte, niente di monumentale. Vi sono poi anche altri sistemi di complessità non minore, ma sono quasi speciali dell'Inghilterra e non vi è traccia di essi sul continente, dove in generale va unita la proprietà dell'area a quella del fabbricato.

† In Austria sono esenti a dirittura i fabbricati messi a una certa di-

zione connessa alla coltivazione dei fondi. In generale, si tende a conservare alla imposta sui fabbricati il carattere di imposta reale; e molti scrittori, anche per adattarla ai bisogni della finanza locale, vorrebbero che fosse di contingente; si ammettono in molte legislazioni esenzioni di quote minime e diminuzioni o esenzioni in caso di sfitti parziali o totali; si considerano separatamente i fabbricati destinati a usi rurali e a fabbriche e opifizi industriali, perchè costituiscono un capitale da cui emana un prodotto netto mobiliare, che deve essere colpito separatamente. La determinazione del prodotto netto dei fabbricati è fatta differentemente nei vari paesi. È impossibile qui ricorrere a un metodo di stima molto costoso e poco plastico come il catasto: si fanno dunque *stime ufficiali*, o in base *a indizi*, o secondo *dichiarazioni* controllate da agenti fiscali e da apposite commissioni. Le stime ufficiali nelle grandi città, dove prevale il fitto, sono relativamente facili. È ammesso che il reddito lordo sia soggetto a detrazioni non uniformi, ma diverse secondo le spese annuali di riparazione e di assicurazione, particolari a ciascuna destinazione e variabili secondo il clima, la costruzione, la posizione del fabbricato, la natura dei materiali, ecc. Sopra tutto nelle grandi città, dove il reddito dei fabbricati presenta spesso mutazioni rapide, è bene che le revisioni periodiche dei redditi siano accurate e frequenti.

In Italia, l'imposta sui fabbricati, distinta, dal 1865, da quella sui terreni, è un'imposta di quotità, che colpisce tutti i fabbricati suscettibili di produrre un reddito, quale che ne sia la loro destinazione: per abitazione, od uso industriale etc. L'imposta per le case di abitazione è calcolata in base allo affitto, su dichiarazione del proprietario, controllata dagli agenti del fisco; per le altre è calcolata sul loro valore locativo. Accertato il reddito effettivo, si determina l'imponibile, deducendo per riparazioni ed ammortamento 1/4 per le case di abitazione ed 1/3 per gli edifici industriali. Non è ammessa la deduzione per debiti. Le nuove case sono esenti per due an-

stanza dalla città. Anche i fabbricati urbani poi non vengono colpiti se non destinati ad abitazione.

ni e gli opifici industriali per tre anni dalla imposta. È esente il fabbricato destinato ad affitto quando resti chiuso e non affittato per un anno.

Come si è detto la legge 26 gennaio 1865, num. 2136, dovuta al Sella, rendeva autonoma l'imposta sui fabbricati, prima accomunata alla fondiaria sui terreni. L'articolo 1 della legge 11 maggio 1865, num. 2276, fissava, dal 1 gennaio 1866, l'aliquota della imposta principale sui fabbricati nella misura uniforme del 12,50 %. Al 12,50 % posteriormente si aggiunsero per i vecchi decimi di guerra il 3,75 %, per il regio decreto 15 ottobre 1914 l'addizionale del 5°, pari a 0,625 % e per la legge 16 dicembre 1914 un nuovo decimo e cioè 1,25 %: quindi prima degli inasprimenti causati dalla guerra l'aliquota sul reddito dei fabbricati ammontava effettivamente al 18,125 %. Addizionale 5 % e dal decimo della legge 15 decembre 1914 erano esenti le quote non superiori alle lire 15 nel distretto di imposta, le quali (calcolate sull'aliquota principale erariale della legge 11 maggio 1865, che è del 12.50 %) corrispondono ad un reddito imponibile di lire 120 (ciò che equivale a 160 lire di reddito lordo per i fabbricati civili e a 180 lire di reddito lordo per i fabbricati industriali). Prima della guerra, così, l'imposta sui fabbricati colpiva in ragione del 16.25 % i redditi imponibili sino a 120 lire e con un'aliquota del 18.125 % i redditi superiori alle 120 lire. Le due aliquote (16.25 e 18.125 %) sono soltanto figurative, perchè, come si è detto, accertato il reddito lorde del fabbricato da esso deve detrarsi una quota per riparazioni coll'ammortamento (un quarto del reddito lordo per le case civili ed un terzo per gli opifici) ; onde una casa di abitazione il cui reddito lordo è di 1000 lire è colpita per 750 lire (1000-250 : reddito lordo meno il quarto) ed un opificio industriale il cui reddito lordo è parimenti di 1000 lire e colpito per lire 666,66 (1000-333,33 : reddito lordo meno il terzo) ; l'aliquota cosi è ridotta di un quarto per le abitazioni e di un terzo per gli opifici, quindi in realtà colpisce in ragione di 13.59375 % le case civili e in misura del 12.0933 % i fabbricati industriali. Tutte le case civili e tutti gli opifici industriali sono trattati ad un modo, il che crea una sperequazione, in quanto le spese sono variabili da casa a casa e da opificio ad opificio, mentre

la detrazione è sempre identica, e però sono colpiti più duramente case ed opifici che hanno bisogno di spese di manutenzione più alte.

È bene notare che già prima della guerra l'imposta italiana sui fabbricati, in seguito al decreto 15 ottobre 1914 ed alla legge 16 decembre 1914, che escludevano dallo addizionale del 5 % e dal nuovo decimo le quote d'imposta non superiori a lire 15 nel distretto dell'agenzia, e cioè i fabbricati con reddito imponibile di lire 120 (pari a 160 di reddito lordo per le case civili e a 180 di reddito lordo per i fabbricati industriali), era divenuta leggermente progressiva, in quanto era del 16.25 % sino allo imponibile di 120 lire e del 18.125 % al disopra delle 120 lire imponibili. È però col decreto luogotenenziale del 9 settembre 1917, num. 1546, che l'imposta sui fabbricati è trasformata, in Italia, da proporzionale in progressiva. L'articolo 3 del decreto-legge 9 settembre 1917, infatti, determinava che a decorrere dal 1° gennaio 1918, l'imposta dovesse applicarsi con le seguenti aliquote:

1.° quote d'imposta che in base all'aliquota del 16 % non superino nel distretto di agenzia le lire 15 e cioè redditi sino a lire 93,75, aliquota 16 %.

2.° quote d'imposta che in base all'aliquota del 18 % siano comprese nel distretto di agenzia fra lire 15.01 e lire 30, e cioè redditi fra lire 93,76 e 166,67, aliquota 18 %.

3.° quote d'imposta che in base all'aliquota del 20 % siano comprese nel distretto di agenzia fra lire 30,01 e lire 200 e cioè redditi fra le lire 166,68 e 1000, aliquota 20 %.

4.° quote d'imposta superiori alle lire 200 e cioè redditi superiori a lire 1000, aliquota 22 %.

Tali aliquote comprendono i decimi di guerra delle leggi 28 maggio 1867, num. 3719; 26 luglio 1868, num. 4513; 16 decembre 1914 num. 1354 ed i centesimi addizionali del decreto legislativo 15 ottobre 1914 num. 1128. La innovazione doveva avere carattere temporaneo e cessar colla pace: i redditi dei fabbricati, infatti, avrebbero dovuto essere colpiti dalla imposta normale sui redditi, come quelli dei terreni e di ricchezza mobile, (articoli 1 e 2 del decreto 24 novembre 1919 num. 2162), nella categoria A 2, e nella misura del 18 % del loro

ammontare netto (articolo 7). La riforma delle imposte dirette sui redditi avrebbe dovuto avere effetto dal 1° gennaio 1921; ma il decreto legge 7 novembre, 1920, num. 1542, ne prorogava l'applicazione al 1° gennaio 1922 e sanciva che sino a quando alla effettiva applicazione di essa l'imposta sui fabbricati sarebbe stata applicata secondo le norme e con le aliquote indicate. Per l'accertamento del reddito edilizio si segue il sistema delle dichiarazioni controllate da giunte di stima. L'agente delle imposte compila le schede dei proprietari di fabbricati e le trasmette al sindaco. Il proprietario iscrive nella scheda per ciascun fabbricato il reddito risultante dagli affitti in corso, se ci sono, o il reddito presunto, se non è dato in affitto, presentando tutti i documenti (contratti di locazione etc.) a conferma della dichiarazione fatta. L'agente controlla le dichiarazioni dei proprietari e pubblica infine l'elenco dei redditi denunziati e confermati o denunziati e rettificati o iscritti di ufficio o concordati. Contro l'accertamento dell'agente il proprietario ha ricorso alla commissione mandamentale, in prima istanza, alla provinciale, in seconda, ed in terza istanza alla commissione centrale per cassazione. Quando il reddito è accertato è iscritto nel registro catastale. A giudicare degli effetti della trasformazione della imposta sui fabbricati susseguente al decreto legislativo 9 settembre 1917 basterà ricordare che mentre nello esercizio 1916-1917, precedente la riforma, l'imposta fruttò 143 milioni nell'esercizio 1919-1920 rese, invece, 157 milioni.

Nel 1921 dette, invece, allo Stato 197.800.000. Ma anche qui, come nella imposta fondiaria sui terreni, il maggior carico deriva dai centesimi addizionali che i contribuenti pagano a province e comuni.

Nel 1921 infatti alle province dettero, per addizionale sui fabbricati 138.600.000 lire e ai Comuni 247.300.000. In tutto (Stato, province e comuni) l'imposta sui fabbricati fruttò 583.700.000 lire. Facendo eguale a 100 il reddito della imposta nell'esercizio 1914-1915, data a Stato ed enti locali. e che fu di 118.000.000, nel 1921 esso diventa 209,8. L'imponibile sui fabbricati è cresciuta meno di quella sui terreni.

In Francia, la *contribution foncière sur les propriétés bâ-*

ties è una delle migliori imposte della Repubblica. Sino al 1890 essa era unita a quella sui terreni; d'allora è indipendente da essa, ed è di *quotità*. Per la legge dai 29 marzo 1914, colpisce in ragione del 4 % il *reddito netto*, che è determinato sul valore locativo reale, dedotti il 25% per le case di abitazione e il 40% per gli opifici, per manutenzione e riparazioni. Sono esenti gli edifici adibiti ad uso pubblico e al culto, i fabbricati occorrenti alle industrie rurali, gli edifici di nuova costruzione o quelli in riparazione. La valutazione del reddito imponibile è fatta dall'amministrazione (per la legge del 1914) in concorso coi rappresentanti dei proprietari. Anche in Francia i dipartimenti ed i comuni impongono centesimi addizionali sulla *contribution foncière sur les propriétés bâties*.

In Inghilterra i redditi dei fabbricati sono colpiti dalla cedola *A* dell'*income - tax*, allo stesso medo che i redditi dei terreni, come si è innanzi detto. L'*inhabited house duty* è un imposta sugli affitti e non un'imposta sui redditi dei fabbricati; non va quindi confusa con quella.

In Danimarca, per la legge 15 maggio 1903, che sopprime le vecchie imposte sui terreni e sui fabbricati, tutti gli immobili, valutati al loro valor commerciale, e quelli destinati ad abitazione, valutati anche in ragione del loro valore locativo, sono sottoposti ad un'imposta dell'1 % del loro imponibile.

NOTA.

L'imposta sui fabbricati in Italia.

L'imposta sui fabbricati in Italia è tra quelle che sono venute più rapidamente crescendo. Dal 1862 al 1921 la sola imposta di stato è passata da 36,7 milioni a 197.800.000.

La legge 26 gennaio 1865, che regola questa imposta, dispone nell'art. 1 : « I fabbricanti e ogni altra stabile costruzione saranno soggetti, in proporzione del loro reddito netto, ad una imposta la cui aliquota uniforme sarà determinata con apposita legge ».

Nei vecchi stati italiani questa imposta era molto diversamente regolata. Tranne che nel vecchio censo milanese, nel Pontificio, e nel regno di Sardegna dopo il 1852, l'imposta sui fabbricati andava confusa dovunque con l'imposta sui terreni. Era abbastanza grave in Piemonte e in Lombardia ; tenue in Toscana, nello stato Pontificio e nel regno di Napoli.

Le modificazioni portate alla legge del 1865, tranne quella fatta l'11 maggio dello stesso anno, con cui il tributo fu trasformato sulla base della quotità, non ne hanno modificata la struttura essenziale. La stessa legge dell'11 luglio 1887 non ha mutato la natura di questa imposta. Tutti i fabbricati vengono colpiti purchè non abbiano publica destinazione, secondo la loro pigione reale o presunta, sia che si tratti di case di abitazione, sia che si tratti di stabilimenti industriali.

Nel concetto di coloro che la idearono e l'attuarono, la imposta sui fabbricati si presentò molto diversamente. Minghetti e Sella, che ne furono i veri autori, la considerarono da due diversi punti di vista. Secondo Minghetti la imposta sul reddito dei fabbricati, dando modo di conoscere le spese per le abitazioni, dovea essere sopra tutto un mezzo di accertamento per scoprire il reddito complessivo e colpirlo con imposte personali. Sella voleva invece che fosse una semplice imposta reale sul prodotto dei fabbricati.

L'imposta sui fabbricati in Italia colpisce il reddito netto di tutte le case di abitazione e dei fabbricati industriali, ad eccezione delle costruzioni rurali e concede una deduzione annuale fissa di un terzo per gli opifici. Quando il proprietario abiti egli stesso la sua casa, il reddito è presunto nella somma che rendono altre case di abitazione della stessa natura date in fitto. La legge italiana distingue tra *case di abitazione, opifici* e *costruzioni rurali*. Sono considerate come opifizi le costruzioni o parti di costruzioni destinate a una industria o manifattura esercitata specialmente per mezzo di meccanismi o apparecchi inamovibili. Sono esenti dalla imposta : *a*) i fabbricati destinati all' esercizio dei culti ; *b*) i cimiteri con le loro dipendenze; *c*) i fabbricati demaniali dello Stato costituenti le fortificazioni e le loro dipendenze. Sono del pari esenti da imposte le costruzioni o parti di costruzioni rurali con i loro accessori, quando appartengono allo stesso proprietario dei terreni cui servono e sono destinate all'abitazione di coloro che coltivano il terreno di cui il fabbricato è dipendenza ; il ricovero del bestiame necessario per la coltivazione o alimentato dal terreno su cui vive ; o alla conservazione e prima manipolazione dei prodotti del terreno medesimo. L'imposta è applicata ora sulla base della quotità, con aliquote però molto elevate. L'accertamento del reddito è fatto secondo il sistema delle dichiarazioni e i redditi sono riveduti ogni cinque anni.

L'imposta sui fabbricati in Italia ha un grave difetto : essa tende a colpire assai più le regioni a popolazione agglomerata che quelle a popolazione scarsa. Quindi accade che l'Italia meridionale, che pure ha meno grandi città e meno ricchezza, paghi in realtà di più : spesso, come è stato dimostrato, (Nitti: *Il bilancio dello Stato*) non solo relativamente, ma anche assolutamente. Tenendo conto delle singole cause perturbatrici, si può quasi ritenere come un fatto costante che *in Italia l'imposta sui fabbricati tende a colpire più aspramente gli abitanti delle zone di cui l'agglomeramento è maggiore*. Con popolazione presso che eguale, Potenza poverissima paga più di Udine, Bari assai più di Alessandria, relativamente assai prospera, Lecce più di Cuneo, ecc. Tutto ciò perchè la popo-

lazione dell'Italia meridionale è, per la sua povertà stessa, agglomerata: ora secondo l'asurdo criterio che domina, comune piccolo significherebbe, agli effetti della imposta, comune povero e popolazione sparsa, popolazione povera; mentre è assolutamente vero il contrario.

Benchè manchino criteri precisi per distinguere la popolazione agglomerata dalla sparsa, si può bene accettare il criterio ammesso dalla statistica italiana. Ora se adottiamo tale criterio possiamo distinguere in Italia tre grandi zone; *agglomeramento minimo*, dal 40 al 54 % Veneto, Marche, Emilia, Umbria, Toscana; *agglomeramento medio* dal 70 al 76 % Piemonte, Liguria, Lombardia; *agglomeramento massimo* da 82 a 93 % Lazio, Abruzzi, Campania, Puglie, Sicilia, Calabria, Basilicata. L'Italia meridionale costituisce, tranne piccole zone, un grosso fondo di popolazione e di agglomeramento. Ma l'esistenza di grosse borgate, dipendente da cause storiche o climatiche, lungi dall'essere considerata come un fattore di prosperità, è prova quasi sempre di povertà agricola e di difficoltà di sviluppo.

L'imposta media pagata per ogni abitante nel quinquennio 1894-1898 è stata: Italia settentrionale 2.89, Italia centrale 3.39, Italia meridionale 2.56, Sicilia 2.00, Sardegna 1.89, Non ostante, dunque, che il Nord sia di gran lunga più ricco e le città siano più numerose e più prospere, l'imposta sui fabbricati colpisce quasi allo stesso modo le provincie settentrionali e le meridionali: anzi, assai spesso, le più duramente colpite sono le provincie del Sud. Se si tolgono i proventi dell'imposta edilizia delle città, al di sopra di 60 mila abitanti, Bari e Napoli per il Sud, e per il Nord Alessandria, Brescia, Genova, Milano, Padova, Torino, Venezia, Verona, si vedrà che la proprietà edilizia paga quasi tre volte di più nell'Italia meridionale che nella settentrionale. In Italia l'*imposta sui fabbricati esentando quasi le regioni a popolazione sparsa, colpisce assai duramente le regioni a popolazione agglomerata, senza tener conto nè della entità del reddito edilizio, nè del valore degli stabili.*

Ancora venti anni fa, non solo relativamente, ma assolutamente, l'Italia meridionale pagava più della settentrionale. Nel 1877 con una popolazione (in cifra tonda) di 9.847.000, abitanti, Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto davano tutti insieme 19.802.000 cioè lire 2.01 per abitante. Nell'istesso anno la quota per abitante era nell'Italia meridionale (esclusi gli Abruzzi) di lire 2.17. A venti anni di distanza, nel 1897, la quota per abitante era nell'Italia settentrionale di 2.90 e nella meridionale di 2,74. Ma viceversa il rapporto di ricchezza fra le due grandi zone era di molto spostato. Si è creduto dal Parlamento sempre che i comuni piccoli, o risultanti da numerosi aggregati di popolazione sparsa, costituiscano pei comuni poveri. Così le leggi d'imposta non soltanto, ma le leggi sull'istruzione, sui lavori pubblici, in generale tutte le leggi amministrative, lungi dal riconoscere che la popolazione agglomerata, quando non risulti da sviluppo industriale, è effetto di condizioni naturali e sociali avverse, la considerano come prova o causa di ricchezze.

Sull'imposta dei fabbricati nei vecchi stati italiani cfr. Aléssio, *op. cit.*, vol. I, cap. VI; Ricca-Salerno: *op. cit.* cap. V, ecc. Sulla

imposta sui fabbricati in Italia v. pure Madon Clementini: *Trattato dell'imposta sui fabbricati*, Genova, 1879, e Stanco: *Trattato sulle imposte dei fabbricati*, Napoli, 1909.

XVI.

Le imposte sui plus valori immobiliari

143. Quando Stuart Mill, considerando gli effetti di un fenomeno naturale, quale rendita, e guardando alle ultime conseguenze di esso, proponeva di prelevare, a mezzo di un'imposta, a vantaggio della collettività, gli incrementi di valore indipendenti dalle applicazioni di capitale e di lavoro sul terreno, i così detti incrementi non guadagnati, *unearned increments* estranei ad ogni attività del proprietario, parve parlasse da socialista e, in ogni caso, da uomo avverso all'istituto della proprietà privata * ; quando Wallace e Henry George, più specialmente questi per la rendita urbana, insistevano sullo stesso concetto del Mill, parvero sognatori. In nome del diritto si reagiva: ogni incremento di valore, si diceva, è un'accessione della proprietà e perciò appartiene al proprietario, come a suo danno cadono i deprezzamenti della cosa posseduta : or se lo Stato non indennizza chi perde, come potrebbe colpir chi guadagna, senza espropriarlo, nei modi di legge ? Un'imposta sui plus valori, violerebbe, si aggiungeva, il principio della *uniformità* e si risolverebbe in una vera forma di espropriazione forzata, contraria ad ogni diritto acquisito, violenta, pericolosa. Inoltre, si notava il plus valore non è che raramente non guadagnato e non lo è mai in teoria : gli incrementi di valore sono niente altro che una conseguenza della rendita fondiaria od edilizia; se si ammette questa massima, in corrispettivo del servizio che il proprietario rende alla società coltivando, servizio che è della massima importanza, come negare poi il diritto agli aumenti di valore, che corrispondono ad aumenti di rendita ? In ogni caso, si continuava, se i plus valori sono una conseguenza dell'attuale ordi-

* Stuart Mill, *Principles*, L. V. Cap. II, § 5.

namento giuridico e si vuole colpirli non si può d'altro canto indennizzare le diminuzioni di valore, quando queste sono anche esse estranee all'attività del proprietario e dipendono dall'azione collettiva direttamente o indirettamente; occorrerebbe, sostiene qualcuno, indennizzare almeno quegli ammanchi di valore che dipendono dall'azione collettiva diretta *: così se le case di una strada restano svalutate unicamente per il fatto che è stata costruita al disopra di esse una ferrovia aerea, occorre indennizzare i proprietari dal momento che li avreste colpiti ove da un'opera stradale i loro stabili avessero avuto vantaggio. Ai propositi di Stuart Mill, di Wallace, di George, così, altri si opponevano, che o negavano addirittura la possibilità di plus valori non guadagnati e di conseguenza quella di colpirli; o, ritenendo che i fenomeni di sopra valutazione dei suoli, specie nelle città, si risolvessero in veri pericoli, escogitavano il modo di arrestarli, indennizzando i proprietari. Gossen, Walras, Wagner proponevano il riscatto o riacquisto in tutti i casi in cui era avvenuta la prescrizione acquisitiva; Laveleye preferiva che Stato e Comune tenessero per loro i terreni non fabbricati, percepissero gli incrementi di valore e aiutassero con il ricavato da essi le classi povere, diminuendo le imposte; Leroy Beaulieu suggerisce l'esproprio soltanto dei terreni non fabbricati che si dovrebbero poi vendere agli incanti, in piccoli lotti, ai costruttori privati. Desideri e teorie contrastano, mentre i fatti camminano, il che avviene assai spesso, per conto loro. Ed è interessante notare che mentre la concezione teorica di un'imposta sugli incrementi di valore fondiarii fu di scrittori anglo-sassoni in Europa le prime traduzioni in pratica di quella idea si ebbero nelle città tedesche. Ciò che avea colpito George: l'enorme aumento di valore nei suoli urbani finì col richiamare l'attenzione di tutti.

Quando si tratta di miglioramenti fondiari od agrari non è a parlare di veri plus-valori non guadagnati: questi possono aversi anche nelle proprietà rustiche, ma devono dipendere da circostanze favorevoli estranee all'opera del proprietario e solo

* R. Brunhuber: *The taxation of the unearned increment in Germany*, in *Quaterly Journal of Economics*, Vol. XXII, pag. 102.

allora possono essere colpiti dal fisco. Il campo classico degli incrementi di valore non guadagnati non è nella campagna, è nella città , è nella vicinanza del centri, dei grandi opifici, delle grandi vie di comunicazione interne, costruiti dalla collettività, a spese di tutti ; e dunque un sacrificio collettivo o un insieme di combinazioni favorevoli, estranee ad una qualsiasi opera del proprietario, finiscono col profittare a lui, al di fuori di ogni sacrificio o di ogni sforzo.

Le necessità di bilancio hanno man mano indotto gli uomini di governo a porre gli occhi su codeste forme di arricchimento, che il lavoro non giustifica. Se non è sempre possibile colpire i guadagni di congiuntura, anzi se in fondo ad ogni arricchimento notevole e repentino è un guadagno di congiuntura che le imposte possono colpire solo nei modi ordinari o pure in causa di trapassi, quando l'incremento di valore non è frutto di un caso favorevole che si incontri con l'attività del contribuente, ma avviene al di fuori e al di sopra di ogni suo sforzo, e il più delle volte in virtù di sacrifici collettivi, di innovazioni che costano a tutti somme ingenti, e finiscono col giovare di più a pochi, si spiega che lo Stato voglia partecipare agli aumenti di valore, che sono al postutto una conseguenza diretta o indiretta dell'opera sua. È una ferrovia che si costruisce, con spesa grande, e i terreni che la fiancheggiano acquistano un valore assai più alto di quello agricolo di prima; è un porto che si apre, a spese di tutti, e i suoi vicini diventano preziosi ; sono grandi lavori edilizi che si fanno a cagionano improvvisi e colossali apprezzamenti degli edifici urbani: in ciò l'opera dello Stato o del Comune è diretta, e che lo Stato e il Comune chiedano di partecipare a guadagni cui i proprietari non hanno in nulla contribuito se non in quanto sono contribuenti, e che la collettività ha cagionati, non può dirsi strano. I proprietari urbani realizzano, nei grandi centri, ogni giorno può dirsi, guadagni incredibili : a Parigi, l'inizio del lavori per una nuova linea della Metropolitana faceva aumentare, come per incanto, valore dei suoli e affitti. Dovunque l'opera degli enti pubblici interviene a migliorare, a trasformare, a risanare, ad aprire nuove vie o a dare nuovi mezzi ai traffici, terreni, lasciati sino allora trascurati ed incolti o malamente coltivati, o sia pure coltivati

bene a scopi agricoli, si apprezzano considerevolmente; qualche volta vecchie case, richieste solo da poverissima gente, per una nuova via che si apre decuplano di valore, altre fiate terreni abbandonati e recinti da macerie se una linea ferroviaria o tramviaria li traversa divengono d'improvviso suoli da edificare che gli speculatori accaparrano per rivendere a prezzi elevatissimi poco dopo. È l'incremento della popolazione, lo sviluppo della ricchezza, l'attività dello Stato o del comune che causano tutto ciò, senza alcun merito dei proprietari che si vedono arricchiti. Non è poi, dunque,ingiusto che la società, partecipi con un'imposta a questi plus valori, ch'essa ha creati. Se mai l'imposta può avere un fine economico, se in qualche caso può agire utilmente sulla distribuzione della ricchezza è proprio quì: vi è chi guadagna sui sacrifizi di tutti, vi è ch arricchisce mentre la maggioranza di coloro che, pagando, hanno contribuito a farlo arricchire resta povera, e vi è sopra tutto chi sconta del suo l'arricchimento dell'altro, in ciò che paga di più per l'affitto di una terra, di una casa, per l'acquisto di un suolo; è perfettamente spiegabile che il favorito ceda una parte della sua fortuna a vantaggio di tutti, a vantaggio dei meno favoriti, sovra tutto dei più poveri.

Ma vi è dell'altro. Non sempre il plus valore è causato nei suoli urbani da semplici condizioni di favore creati da lavori di miglioramento o di trasformazione edilizia, e non lo è sempre nemmeno là dove una ferrovia o un porto si costruiscono. Il più delle volte la speculazione si occupa di fare il resto, accaparrando i suoli o i terreni a prezzi vili, quando s'intuisce o si prevede sicuramente che rialzeranno di valore, per rivenderli dopo più cari, quando e come si vorrà. Allora gl'interessi generali sono in grave conflitto con quelli degli accaparratori, che agiscono in monopolio perfetto o imperfetto e graduano l'offerta come meglio loro aggrada, per sfuggire il più che è possibile alle reazioni delle quantità offerte sui valori di scambio: si vende man mano, a questi sì e a quegli no, si temporeggia, si adotta il prezzo multiplo più conveniente. A volte si cerca di accaparrare il suolo e lo si conserva per attendere che aumenti di valore ancora, mentre nelle città è grave penuria di abitazioni e i poveri e i modesti redditieri soffrono dei gravissimi affitti;

a volte si compra per edificare alla impazzata o per ipotecare terreni e nuove fabbriche, provocando crisi spaventevoli del credito immobiliare e delle imprese di costruzione, come avviene assai spesso nei sobborghi delle grandi città. Così ai plus valori che diremo naturali si aggiungono quelli di speculazione, più cervellotici, più gravi che mai; e la popolazione soffre. S'intende che prima o dopo l'equilibrio deve ristabilirsi. L'imposizione dei plus-valori immobiliari è un rimedio contro la speculazione, sia che voglia colpire la immobilizzazione dei suoli in poche mani, sia che tenda a limitare le vendite. Nel primo caso si imporranno progressivamente i suoli con un tasso che crescerà colla durata della immobilizzazione; l'imposta preleverà così una parte crescente del plus-valore se essa non è dovuta a miglioramenti nell'immobile. Nel secondo caso si procederà inversamente incoraggiando la conservazione della proprietà, mediante un'imposta degressiva sui plus-valori graduata in base al tempo in cui quella resta nelle mani delle medesime persone, diminuendo il tasso a misura che vi resta più a lungo. Quando l'imposizione dei plus valori immobiliari si propone di combattere la speculazione sugli incrementi artificiali del valore dei terreni, cessa di avere uno scopo fiscale per conservarne uno esclusivamente sociale: limitare lo sviluppo degli *unearned increments*, i cui effetti sono così gravi; potrebbe dirsi quindi che in questo caso lo Stato miri a dare all'imposta un carattere proibitivo che dovrebbe renderla necessariamente infruttifera o assai poco fruttifera. Ma, poi che è sempre quistione di misura quando l'imposta non è grave, è improbabile che raggiunga in tutto l'effetto desiderato, e quindi finirà col limitare ma non arresterà la speculazione, la quale del resto si esercita comunque quando non si riesca ad elidere colla imposta l'intero plus-valore, ciò che non è facile; di conseguenza un tributo siffatto sarà sempre redditizio per il fisco *.

* Confronta per quanto riguarda la giustificazione delle imposte sui plus-valori immobiliari: William Oualid: *L'Imposition des plus valeurs immobilières et ses applications en Allemagne*, in *Revue de Science et Lègislation Financières* VII annèe, num. 2, 1910, pp. 174-180; i riassunti dei motivi della imposta nelle ordinanze della città di Francoforte (*Bulletin de Statistique et Lègislation comparée*. tome LX, p. 767) e di Co-

Per un verso o per l'altro, l'imposizione dei plus valori, è una fonte di entrate per gli Stati o per i comuni, sino a non molti anni or sono sconosciuta e, dato lo sviluppo sempre crescente delle spese pubbliche e l'ansiosa conseguente ricerca di nuovi mezzi, è possibile prevedere che gli esempi che si ebbero della sua applicazione saranno imitati. Qualche scrittore prevede che i tributi sugli incrementi di valori immobiliari non guadagnati potranno far ridurre in seguito i diritti sulle trasmissioni immobiliari, sia per vendita, sia per eredità, ad un limite che non scoraggi, le aliquote troppo elevate. Nella legislazione dell'Australia si avevano già esempi di imposte fondiarie progressive sui terreni non migliorati *, ai quali si è innanzi accennato ma è in Germania che le imposte sui plus valori immobiliari acquistano per la prima volta assetto organico, nella forma d'imposte locali. Il primo saggio si ebbe a Magonza nel 1872; quando furono compresi nuovi terreni nella cinta della città una legge speciale stabilì un'imposta sul plus-valore che avrebbero acquistati questi terreni. In seguito, la legge Prussiana 14 luglio 1893 permise ai comuni d'imporre gli incrementi di valore causati da lavori pubblici, e la stessa li autorizzò in genere a esigere le imposte sui fabbricati non in base al reddito, ma al loro valore attuale, facoltà della quale aveano usato, nel 1906, 234 municipi. L'imposta sui plus valori propriamente detta vigeva in 15 città prussiane, tra le quali sono da ricordare Francoforte sul Meno (ordinanza 14 febbraio 1904), Colonia (ordinanza 15 luglio 1905). Essen (ordinanza 5 giugno 1906), Dortmund (ordinanza 8 settembre 1906) †. La Germania praticava questa imposizione nel possedimento ora perduto di

lonia (*Bull, de Statis, et Législation comparée* tome XL, pag. 770; Brunhuber: *The taxation of unearned increment in Germany*, in *Quaterly Journal of Economie*, vol. XXII, pag. 83.

* A. F. Dodd: *Taxation of land values in Australia*, in *Economic Journal*, 1904, pag. 401.

† Confronta: *Bulletin de Statistique et Lègislation Comparèe*, 1906, II, p. 764; *Finanz Archiv.* XXIII, p. 390; Holcombe: *The financial results of the increments-tax in German cities*, in *Quaterly Journal of Economics*, vol. XXIV, 1909, p. 194; Wilson Fox: *The rating of land values*, London, 1908; Natoli: *L'imposta sull'incremento di valore del suolo urbano*, Palermo, 1909.

Kiau-Ciau: il tributo si riscoteva a periodi fissi di 25 anni, nella misura corrispondente al terzo del plus valore che si è verificato nello intervallo; l'amministrazione, ad evitar la frode, si riserbava il diritto di preenzione sull'immobile sopra valutato; così si era riescito colà a fugare gli speculatori con discreti risultati fiscali. La Germania stabiliva con la legge 15 luglio1909 che a datare del 1912, i plus valori immobiliari venissero colpiti in tutto il teritorio della Confederazione germanica a favore dell'impero: così il tributo passava da locale a federale. In Inghilterra, la legge di finanza del 1910, proposta da Lloyd George, introduceva l'imposizione dei plus valori immobiliari e minerari. In Austria era lasciata ai comuni facoltà d'imporre gli incrementi di valore non guadagnati. In Danimarca non vi è una tassazione speciale dei plusvalori, ma, per la legge del 15 maggio 1903 *, tutti gli immobili vengono stimati al loro valore commerciale e la stima si ripete ogni dieci anni, sul valore di stima si paga, ogni anno l'1.1%: ogni decennio, quindi, gli aumenti di valore, vengono colpiti da imposta. In Francia, il deputato Cornaud presentò in luglio del 1907 una proposta di legge tendente ad autorizzare i comuni a prelevare imposte sui plus valori urbani, la quale fu respinta nel 1909, col pretesto che i comuni avrebbero potuto servirsi a questo scopo della legge 16 settembre 1807 (l'articolo 30 di essa autorizza l'imposizione degli incrementi di valore, ma la legge non è mai stata applicata per l'interpretazione troppo restrittiva che ne ha dato il Consiglio di Stato) e di quelle sui lavori pubblici del 3 maggio 1841 (articolo 51) e del 29 decembre 1892 (articolo 14). A Parigi, a Lione e in qualche altra città francese, gli aumenti di valore sono colpiti indirettamente come in Danimarca: vi è una *tax sur la valeur venale des propriétés bâties et non bâties*, che rende al municipio di Parigi 14.500.000 franchi e a tutte le città che la hanno in complesso 14.700.000 franchi; ma nè nella città francesi nè in Danimarca si tratta di vera imposizione sugli incrementi non guadagnati †.

* Confronta per il testo della legge Danese il *Bulletin de Statistique et Lègislation Comparèe*, 1908, II, p. 85.

† Jèze: *Finances*, pag. 857.

Vere imposte sui plus valori immobiliari non esistevano dunque che in Germania dal 1909 e in Inghilterra dal 1910. Le prime difficoltà s'incontrano nel determinare ciò che si deve imporre; perchè l'imposta conservi il suo carattere deve colpire esclusivamente ciò che Lloyd George chiama *valore strettamente non guadagnato*, il plus valore che non provenga da miglioramenti, da costruzioni, in genere dall'opera del proprietario; mentre la descriminazione fra plus-valore guadagnato e non guadagnato non è sempre agevole e può dar luogo ad errori che sarebbero pericolose ingiustizie. Perchè errori non accadano occorre valutare anticipatamente caso per caso i valori imponibili, il che può finire col costar troppo. Altra difficoltà è nel *tempo* di percezione; la si può esigere a periodi determinati; ed è il metodo migliore; o ad ogni trapasso di proprietà per vendita, donazione o successione, o ad ogni nuovo affitto, là dove, come in Inghilterra per i suoli urbani, si usano affitti a lunga scadenza †. Quale sarà, infine, il tasso della imposta? Un tasso assai mite non raggiungerebbe lo scopo; uno assai alto che confiscasse col tributo tutto l'*unearned increment*, come voleva Henry George, potrebbe avere conseguenze imprevedibili. Lloyd George, si limitava a proporre nel 1909 il tasso del 20% sui plus-valori non guadagnati, o strettamente *unearned*; ebbene un'associazione di competenti, la *Sourveyors' Association*, i cui membri sono per professione in grado di giudicare intorno alle valutazioni della proprietà fondiaria, protestava anche contro quel tasso, come contro l'imposta in genere, perchè essa avrebbe recato grave danno, si diceva, al valore dei terreni di qualsiasi natura, perchè i capitalisti avrebbero preferito impiegare il loro denaro in titoli anzi che nell'acquisto di immobili, il cui eventuale plus-valore venisse tassato in ragione del 20%; e poichè non bisogna dimenticare, continuava, che quel plus valore non è nella maggior parte dei casi che l'arretrato degli interessi dei capitali di acquisto *.

Una legge la quale sanzionasse senz'altro l'imposizione di

† Jèze: *Finances*, pag. 856.

* Confronta il *Bollettino di Statistica e Legislazione comparata*, Anno IX, Fascicolo IV, pag. 386.

ogni incremento di valore sarebbe addirittura ingiusta. Quanto è frutto dell'attività dell'individuo (miglioramenti, trasformazioni) deve essere assolutamente risparmiato; lo Stato deve incoraggiare lo sviluppo della proprietà individuale e l'incremento del reddito: ogni nuovo capitale che si forma è una nuova fonte di ricchezza che si apre; ostacolare la formazione dei nuovi capitali è addirittura folle. Le imposte sui plus valori devono quindi distinguere tra incrementi guadagnati e incrementi non guadagnati: tra aumenti di valore che sono viceversa il frutto dell'attività del proprietario e aumenti di valore che sono viceversa il frutto dell'attività sociale o di circostanze fortuite estranee del tutto all'opera del proprietario, per colpire solo gl'incrementi non guadagnati. I più moderati vogliono dichiarare non imponibili sinanco gli aumenti di valore dovuti a cause fortuite e non dipendenti dalla attività sociale. Si rinviene, ad esempio, in un fondo, una cava, una sorgente, che ne aumentano di molto il valore: è questo aumento di valore imponibile agli effetti di un'imposta sui plus valori? Poi che la società non ha contribuito in nulla allo incremento, la pratica tedesca decise che aumenti di valore dovuti a cause simili non si dovessero imporre. In questo senso il plus valore imponibile dovrebbe dipendere esclusivamente dall'attività sociale. Distinguere fra incrementi guadagnati e non guadagnati è sempre difficile. La legge può anche determinare *a priori* ciò che deve considerarsi come effetto dell'opera individuale in contrapposto di ciò che è effetto dell'opera sociale; discriminare non è agevole. Teoricamente si può senza inciampi definire ciò che deve intendersi per plus-valore non guadagnato (*la differenza fra la valutazione attuale e la precedente o fra il prezzo di vendita e il precedente, purché non dovuta alla attività individuale del proprietario*), in pratica, per distinguere occorre proporsi alcuni punti di vista che sono essenzialmente relativi.

In quale momento, anzi tutto, si calcoleranno gli incrementi di valore per colpirli? Si può valutare, al momento in cui entra in vigore la legge, tutta la proprietà capace di diventar materia imponibile, per poi determinare periodicamente, ogni tanti anni gli incrementi di valore, per esigere l'imposta nella ragione che la legge determina; oppure può attendersi l'ora in cui la pro-

prietà è trasferita per vendita, per donazione o per successione per determinare quale aumento di valore essa abbia avuto tra il passaggio attuale e la vendita o la donazione o la successione immediatamente precedenti a quella in questione. Logicamente è preferibile il primo sistema, in quanto rende impossibile le evasioni per immobilizzazione della proprietà nelle mani di società che potrebbero sorgere allo scopo di creare plus-valori non imponibili: quando le valutazioni avvengono ogni tanti anni e per tutti niuno può sfuggire all'imposta; ma una valutazione delle proprietà immobiliari è sempre cosa costosa che spaventa gli stati o i comuni che volessero tentarla. Colpire gli incrementi non guadagnati in occasione dei passaggi di proprietà da una all'altra mano è più economico e anche più semplice; ma quando manca una valutazione preliminare le incertezze e forse anche le disparità non possono evitarsi. Un terzo sistema si può avere, valutando preliminarmente la proprietà e colpendo in seguito i plus-valori ad ogni trasferimento di essa; colpendo a parte le manomorte. La valutazione preliminare degli immobili è sempre consigliabile, poi che qualche volta non si possono calcolare gli incrementi non guadagnati in base al valore della vendita o della successione precedenti mancando gli elementi per farlo: si deve ricorrere ad elementi induttivi, che, per quanto suggeriti da Stuart Mill, sono sempre malsicuri e quindi non giusti.

In secondo luogo, come si calcolerà il plus valore non guadagnato imponibile? Occorre anzi tutto dedurre dallo imponibile quanto può essere effetto dell'attività individuale del proprietario ed esentare dalla imposta quella parte di incremento che è guadagnata. Se si tratti di un fabbricato, quindi, si dedurranno dallo imponibile, agli effetti della imposizione dei plus-valori, tutte le spese di costruzione, di ricostruzione, di conservazione, di abbellimento. Se si tratta di un fondo rustico si dedurranno dallo imponibile gli interessi del capitale di acquisto calcolati dal giorno in cui il prezzo è divenuto esigibile. Sia nel caso di proprietà urbane che in quello di proprietà rustiche, si dedurranno dallo imponibile le spese naturali o fiscali (diritti di trasferimento, di bollo, etc.) che siano occorse al passaggio dell'immobile da una ad un' altra

mano, quando l'imposta si percepisce in occasione di trasferimenti. Non è poi possibile imporre tutti gl'incrementi di valore, qualunque ne sia l'altezza: occorre che si stabiliscono minimi di esenzione, perchè colpire anche gli aumenti poco sensibili sarebbe non giusto in quanto queste imposte si propongono scopi sociali e fiscali insieme e cercano di far contribuire i più favoriti dagli effetti delle maggiori spese collettive ai maggiori oneri pubblici; quando il guadagno inoltre è poco sensibile è più difficile ancora discriminare i valori non guàdagnati. Colpire i piccoli incrementi, per di più, equivale a scoraggiare ogni spirito d'intrapresa. Questo *minimum* di esenzione è bene che sia diverso per le diverse specie di beni imponibili; più alto per i fabbricati, pei quali i proprietari hanno contribuito alla creazione del plus-valore, con le spese di manutenzione, di abbellimento ecc.; più basso, quando si voglia darne uno, per i suoli edificatori, al cui incremento di valore i proprietari non hanno in nulla contribuito. In quanto al tasso della imposta, occorre insistere sul concetto che un tributo sugli incrementi di valore delle grandi proprietà (*Zuwachsteuer*) deve sempre limitarsi a colpire i plus-valori strettamente non guadagnati e più specialmente quelli che sono conseguenza della attività collettiva: in questi limiti determinati, ogni plus-valore è un regalo che l'attività, i sacrifizi degli enti di diritto pubblico hanno fatto al proprietario, e, in buona giustizia, l'incremento potrebbe spettare per intero ad essi. Ragioni di convenienza, la difficoltà di discriminare nell'incremento totale la parte non guadagnata dalla guadagnata, la preoccupazione di non scoraggiare, con possibili errori, lo spirito d'intràpresa, consigliano però di non espropriare a vantaggio del fisco l'intero incremento di valore, ma di lasciarne una buona parte al proprietario e perchè può avere anche egli contribuito in qualche modo a crearlo e perchè non sia indotto ad astenersi da ogni più viva attività dalla sicurezza che i maggiori frurti di essa gioveranno solo allo Stato e al Comune e in nulla a lui. Perchè l'imposta possa rispondere ad un concetto più sicuro di giustizia, occorre che sia graduata, poi che solo saggi progressivi potranno agire utilmente sugli incrementi di valore, in ragione della loro importanza: più moderati sugli aumenti

minori, efficaci stimoli ad intense attività, e più gravi sui plus-valori più alti, che possono agire come incentivo a non utili accentramenti della ricchezza in poche mani. La graduazione dell'imposta sarà progressiva quando si vuole impedire che la plus-valenza non guadagnata s'immobilizzi; sarà degressiva quando si vogliono ostacolare le speculazioni e le vendite numerose ed irregolari; tenendo conto nell'uno e nell'altro caso della durata del possesso sia che si tenda a combattere le immobilizzazioni sia che si vogliano evitare i troppo frequenti passaggi della proprietà. Così si gradueranno i saggi della imposta non solo in ragione dell'ammontare del plus-valore non guadagnato, ma anche secondo la durata dell'intervallo tra le due vendite o i due trasferimenti dell'immobile a titolo gratuito *.

Con la legge relativa ai diritti imperiali di bollo (*Reichstempelgesetz*) del 15 luglio 1909, paragrafo 90, l'imposta sui plus-valori (*Reichswertzuwachssteuer*) diventava un'imposta federale. «È per far fronte ai maggiori oneri di bilancio (diceva nella sua esposizione finanziaria il Segretario di Stato della Tesoreria dell'Impero, Wermuth) che i Governi confederati hanno risoluto di proporre l'introduzione di un'imposta dell'impero sui plus valori degl' immobili †. Col paragrafo 90 della legge 15 luglio 1909, il governo germanico prendeva solo l'impegno di introdurre a datare dal 1 aprile 1912, con legge da presentarsi prima dell'aprile 1911, un'imposta sui plus-valori immobiliari, calcolata in modo da produrre almeno 20 milioni di marchi all'anno. L'impegno fu adempiuto anzi tempo dal governo, e l'impero germanico ebbe la sua legge d'imposta sui plus, valori immobiliari, che su quella degli 11 febbraio 1911.

L'imposta imperiale germanica introdotta con legge 14 febbraio 1911 era percepita, in occasione di trasferimenti di proprietà degli immobili, sugli incrementi di valore che non provenissero dal fatto del proprietario, quando il prezzo di ven-

* Per tutto ciò confronta: Oualid: *L'Imposition des plus values immobilières et ses applications*, in *Revue et Lègislation financières*. Tome VIII, Num. 2, 1910, pp. 185-190.

† Confronto *Bulletin de statistique et Législation comparèe*, XXXIV annèe, dicembre 1910, pag. 667.

dita dell'immobile, o, in caso di vendita parziale, il suo valore complessivo superava i 20000 marchi se era un fabbricato e i 5000 marchi se si trattava di suolo libero, considerando come suoli liberi anche quelli sui quali siano terre, *hangars*, capanne, o altre costruzioni di simile uso. Al disotto di 20000 marchi pei fabbricati e di 5000 per i suoli liberi vi era esenzione dall'imposta, *nel solo caso* in cui il venditore o i suoi congiunti non avessero goduto nell' anno precedente di un reddito superiore ai 2000 marchi e se uno di essi avesse venduto immobili per professione abituale (articolo 1). Se la vendita avveniva per conto di un terzo esso godeva dell'esenzione alle stesse condizioni (reddito non superiore ai 2000 marchi) di chi vendeva in nome proprio. Ad evitare la manomorta o in genere le immobilizzazioni e le evasioni, la legge (articolo 3) assimilava ad una trasmissione d'immobili quella dei diritti sui patrimoni di una società a responsabilità limitata, di una società in accomandita, di un'associazione professionale, di una società a scopo economico (*Genossenshaft*) registrata, di un'associazione registrata o di una società commerciale, in quanto il patrimonio sociale constava d'immobili, se la messa in valore degli immobili rientrava tra gli scopi dell' impresa o se l'associazione era stata creata a fine di sfuggire alla imposta sui plusvalori.

L'obbligo di pagare l'imposta risultava dall'iscrizione del passaggio di proprietà dello immobile nel libro fondiario o, se questa iscrizione non era necessaria, dal fatto che provocava il trasferimento; ove poi il libro fondiario non era ancora impiantato, l'iscrizione del passaggio sui libri ufficiali teneva luogo di quella sul libro fondiario. L'imposta sui plus valori non si applicava nei casi di trasmissioni di beni per eredità o per donazioni fra vivi, di costituzione o soppressione di un regime di comunione di beni fra' coniugi, di passaggio di beni fra coeredi, di acquisti fatti dai discendenti di beni degli ascendenti, di *apporti* alle società costituite tra il venditore e i suoi discendenti con esclusione di ogni estraneo, di *apporti* che provenivano per successione a società fra coeredi, di permute di parcelle di terreno fra miniere vicine o di riunione di miniere allo scopo di sfruttarle. Si considerava come plus-

valore imponibile la differenza fra il prezzo della vendita precedente, e in caso di vendita forzata la differenza fra il prezzo di aggiudicazione e quello della vendita anteriore; ove poi non era fissato alcun prezzo di vendita si procedeva alla valutazione dello immobile al suo valor normale. Non si calcolavano come plus valori imponibili e si deducevano quindi agli effetti della imposta: le spese di vendita; i crediti che il compratore vantava sullo immobile in caso di aggiudicazione a favor suo; le spese di manutenzione, costruzione e miglioramenti, le spese per costruzione di strade e canali, quelle per il miglioramento dei terreni o la messa in cultura di terre incolte o abbandonate. Erano esenti dalla imposta sui plus-valori, l'impero, gli Stati, i comuni e le unioni di comuni, le associazioni che si occupavano di colonizzazione interna o del collocamento di operai o di costruzione di case operaie.

Tenuto conto delle deduzioni accennate l'imposta colpiva i plus valori accertati in ragion progressiva con saggi che andavano dal 10 al 30 % del plus valore.

L'imposta imperiale però e le sovrimposte locali non potevano mai in complesso oltrepassare il 30 % del plus valore accertato (art. 59) *.

Assai più imponente della germanica era la riforma inglese. La storia del *Finance Act* del 1910, che queste riforme traduceva in atto é nota. Ai 29 aprile 1909, il Cancelliere dello scacchiere Lloyd George, annunziava alla Camera dei comuni, nella sua esposizione finanziaria un grave disavanzo, al quale proponeva di far fronte con nuove imposte, che consistevano: 1. in una tassa sui veicoli a motore; 2. nella riforma dell'*income tax;* 3. nella modifica della imposta di successione; 4. in un aumento delle tasse di bollo; 5. in una riforma delle tasse di licenza e in un aumento delle imposte sull'alcool e sul tabacco; 6. in imposte fondiarie sul plus valore non guada-

* Il testo completo della legge 14 febbraio 1911, colla quale è introdotta nello Impero Germanico la imposta sui plus-valori immobiliari, è riportata nel *Bulletin de statistique et lègislation comparèe*, numeri di Mars 1911 (pag. 339-346) e Avril 1911 (pp. 442-449).

gnato, sui diritti minerari, sui terreni non coltivati e sulle miniere non sfruttate e sul diritto di riversione. Queste proposte furono naturalmente assai discusse e assai combattute. La Camera dei Comuni approvava il 4 novembre 1909, con la maggioranza di 230 voti, dopo una discussione protrattasi per 72 giorni, il complesso delle imposte che Lloyd George proponeva. Ai 22 novembre 1909, lord Crewe, segretario di stato per le colonie, presentava alla Camera dei lords il *Finance Bill* già approvato dai Comuni, con le parole che dettero luogo a tanto vivi dibattiti: *My lords I beg to move that this Bill be now a second time* Chiedo miei lords, che questo Bill sia letto ora una seconda volta.

L'opposizione unionista vide in questo semplice invito una professione di fede politica da parte del Gabinetto tendente ad annullare il potere dei lords in materia finanziaria, e rispose, con la mozione di lord Landswone, approvata il 30 novembre 1909, con una maggioranza di 350 voti, contro 75 dati al Governo, dopo una settimana di discussione: Questa Camera (dei Lords) non si sente autorizzata a dare il suo consentimento al *Finance Bill* sino a quando non sia stato sottoposto al giudizio del paese! Il Ministero rispondeva, lo stesso giorno del voto (30 novembre 1909) che rigettava il *Finance Bill*, per bocca del *leader* del Governo liberale alla Camera dei lords, lord Crewer: Dopo l'aggiornamento del *Finance Bill*, il punto capitale del programma del partito liberale, al potere o all'opposizione, sarà la riduzione, mediante una legge, del potere finanziario dei Lords. La lotta era ingaggiata e fu memorabile. Nel decembre 1909 la Camera dei Comuni fu sciolta e furono indette le elezioni, che ebbero luogo in gennaio e febbraio del 1910. Il Gabinetto liberale ritrovava, a Camera nuova, 273 unionisti, ed una maggioranza di 124 deputati: il paese avea giudicato contro i lords. Il 18 aprile 1910, il Governo ripresentava ai Comuni il *Finance Bill*, già *aggiornato* dai Lords il 30 novembre dell'anno precedente, chiedendone l'approvazione *senza mutamenti essenziali* del testo, che i Comuni aveano approvato ai 4 novembre 1909 prima delle elezioni. Così fu fatto; si applicò il sistema volgarmente detto *della ghigliottina*, e il *Finance Bill* fu

approvato in terza lettura dai Comuni ai 27 aprile 1910. Lo stesso giorno fu presentato alla Camera dei Lords, che lo votò immediatamente in prima lettura, e ai 28 aprile, il giorno seguente lo approvò in seconda e terza lettura, dichiarando che i lords mantenevano la parola data prima delle elezioni e l'impegno preso di accogliere il *Finance Bill* ove il paese avesse rimandata una maggioranza liberale, qualunque fosse il loro pensiero sulle proposte riforme. Ai 29 aprile re Edoardo sanzionava il *Finance Bill*, che diveniva così la legge di finanza, *Finance Act*, del 29 aprile 1910. La lotta, per quello che riguardava le nuove imposte era finita, vittoriosamente pei liberali. Nell'anno seguente, poi, 1911, il potere dei lords in materia finanziaria veniva limitato in virtù di una legge che i lords stessi accettavano dopo viva resistenza (legge 18 agosto 1911 : *Parliament Act* 1911) ; e uno dei più interessanti e gravi conflitti costituzionali, che ricordi la storia del Regno Unito, si chiudeva con l'affermazione della supremazia insindacabile della Camera popolare in materia finanziaria.

Il *Finance Act* del 29 aprile 1910 introduceva quattro speciali imposte: l'*increment value duty*, imposta sul plus valore netto; la *reversion duty*, imposta sui benefici del proprietario alla ripresa del terreno dato a lungo affitto, allo spirar del medesimo ; l'*undeveloped land duty*, imposta sui terreni non messi in valore o non sufficientemente messi in valore ; la *mineral right duty*, imposta sui diritti minerari. È l'insieme di queste imposte che costituiva la riforma finanziaria del 1910: due di esse miravano a far partecipare la collettività ai plus valori non guadagnati dai proprietarii ed erano *l'increment value duty* e la *reversion duty;* le altre due (*undeveloped land duty* e *mineral right duty*) tendevano ad ostacolare le immobilizzazioni della proprietà fondiaria e mineraria e a spingere i proprietari a metterla in valore o a sfruttarla *.

L' imposta sui plus-valori netti (*increment value-duty*) era sancita dall'articolo 1 del *Finance Act* 1910 in questi ter-

* William Oualid: *L'Imposition des plus-values foncières en Angleterre*, in *Revue de Science et de Lègislation financières*. VIII année 1910 num. 3.

mini: « Sarà stabilito, imposto e percepito sul *plus-valore di ogni terreno* (*increment value*) un diritto chiamato *increment value duty*, al tasso di una sterlina per ogni cinque sterline di plus-valore del fondo ». Come ebbe a dichiarare Lloyd George nella sua esposizione finanziaria del 1909, l'imposta non avrebbe dovuto colpire che il plus valore *strettamente non guadagnato*, cioè quegli incrementi di valore che il proprietario o chi per lui non avevano in nulla contribuito a creare dal 30 aprile 1909. Si sarebbe dovuto procedere ad una valutazione di tutto il terrreno di proprietà privata del Regno Unito, ad una valutazione cioè preventiva da venire di base ai calcoli avvenire, e poi, nei casi in cui si sarebbe dovuto in seguito percepire l'imposta sull'*unearned increment*, si sarebbe confrontato il valore di allora con quello prima accertato e si sarebbe determinato quale parte del maggior valore del fondo si sarebbe dovuto ritenere strettamente non guadagnata e quindi soggetta ad imposta.

L'*increment value duty* era un imposta proporzionale che colpiva il plus valore strettamente non guadagnato in ragione del 20 %. Poichè dava luogo a molte deduzioni può anche dirsi che avesse in un certo senso carattere degressivo.

Passiamo ora alle altre imposte introdotte col *Finance Act* del 29 aprile 1910, e cioè alla *Reversion duty*, alla *Undeveloped land duty* e alla *mineral rights duty* *.

La *Reversion duty* colpiva i benefici che ricavava il locatore allo spirare di un affitto; benefici che si calcolavano nel giorno stesso in cui l'affitto spirava, su dichiarazione del locatore, la quale poteva essere controllata dai commissarii. L'imposta colpiva il beneficio netto del locatore, il vantaggio che a lui veniva, allo spirar dell'affitto, indipendentemente da ogni suo lavoro, anzi da ogni sua azione. Per calcolare il benefizio netto del locatore, si cominciava col calcolare il valore totale del terreno al termine della locazione, e da esso si dedu-

* Il testo del *Finance Act* 29 aprile 1910, per ciò che riguarda le imposte sulla proprietà fondiaria, è nel *Bulletin de Statistique et Lègislation comparèe*, XXIV annèe, août 1910, pp. 222-248. Per l' *increment value duty* confr. più specialmente pp. 222-231 (articoli 1 a 14) e pp. 239-241 art. 25-27).

ceva ogni incremento di valore che poteva derivare da spese fatte dal proprietario nel corso dello affitto, siano di natura permanente, come le migliorie, siano di natura temporanea; si deducevano inoltre le indennità pagate all'affittuario al termine dell'affitto, ai sensi della legge 1908, e quanto il proprietario o il locatore avessero impiegato in capitale e lavoro. Si aveva così il valore totale netto allo spirare dello affitto, che si doveva paragonare al valore originario all' inizio di esso, per conoscere il benefizio del locatore. Il valore originario si calcolava in funzione dello affitto pagato dal locatario, dei versamenti o premi da lui fatti una volta tanto e dei lavori che si era al principio impegnato a fare, come costruzione di edifici, miglioramenti etc. Si aveva così una somma che rappresenta il valore originario: questa si paragonava al valore netto allo spirare dell'affitto e si otteneva la differenza che costiuisce il benefizio del locatore, la quale era soggetta ad imposta. Questo benefizio del locatore era l'oggetto della *reversion duty*, ma non era ancora l'imponibile netto, perchè la legge ammetteva da esso deduzioni ed esenzioni. Vi era la deduzione del 2 ½% della somma dovuta per ogni anno di affitto sino alla concorrenza del 50% di essa, quando il locatore avesse rinnovato l'affitto per una durata superiore ai 21 anno col medesimo affittuario, e quando sullo stesso immobile che doveva essere colpito dalla *reversion duty* era già stata percepito per una somma eguale o maggiore l' *increment value duty:* se questo era stata percepito per una somma minore si sarebbe pagata la *reversion duty* nella sola differenza; ciò per evitare la doppia imposizione, trattandosi anche qui di un'imposta sugli incrementi di valore non guadagnati. Operate queste deduzioni il benefizio netto del proprietario era colpito dalla *reversion duty*, però esenti da questa imposta: 1 i benefizi del locatore che eiano stati venduti quaranta anni prima della fine dello affitto; 2 i benefizi del locatore o del sub-locatore quando l' affitto spirato era stato concluso almeno per 21 anni al suo principio; 3 gli affitti dei terreni agricoli. La *reversion duty* colpiva il benefizio del proprietario in ragione del 10 %. Èra un'imposta proporzionale, la quale si risolveva in fondo anch'essa in un' imposizione degl'incrementi di va-

lore non guadagnati, dipendenti dagli affitti e non sottoposti all'*increment value duty*.

L'*Undeveloped land duty* aveva scopi diversi delle due imposte precedenti. Essa mirava a spingere i proprietarii ad utilizzare le loro terre, colpendo il valore che esse avrebbero potuto acquistare se coltivate, e che non avevano perchè trascurate od inutilizzate. Era un'imposta annuale, cui avrebbe dovuto servire di base la valutazione preventiva dei terreni del Regno Unito della quale si è parlato. Erano soggette all'imposta le terre non messe in valore o messe insufficientemente in valore. Per accertar l'imponibile si prendeva per base la valutazione del terreno nudo nello stato in cui si trovava, si calcolava ciò che lo stesso sarebbe potuto valere come terra agricola e si trovava la differenza fra il valore attuale ed il valore possibile: questa differenza era oggetto della imposta. Dallo imponibile lordo si deducevano tutte le spese che il proprietario aveva fatto in miglioramenti e lavori nel corso degli ultimi dieci anni, ragguagliandole al valore di un acre di terra per ogni 100 sterline spese: ciò che restava costituiva l'imponibile lordo che era colpito dalla imposta.

Per agevolare la formazione della piccola proprietà coltivatrice, la legge di finanza del 29 aprile 1910 prescriveva che non erano soggette all'*undeveloped land duty* le terre agricole coltivate direttamente dal proprietario o dal locatario se il complesso del terreni agricoli posseduti da chi coltivava direttamente non superava in valore le lire 12610 (500 sterline). L'*undeveloped land duty* era un' imposta annuale proporzionale, che colpiva in ragione di ½ penny per cento del *valore non sviluppato netto* imponibile. La terra non messa in valore era dunque colpita in ragione del 2.083 % e l'imposta è percepita sul valore del terreno nudo, eseguite tutte le deduzioni di legge, comprese quelle per imposte già pagate, etc. *.

La guerra ha annullato i risultati di una tanta battaglia fiscale. Se Lloyd George era riuscito nel 1910 a far notare

* Oualid: *L'imposition des plus-values foncières en Angleterre*, già citata nella *Revue Financière*. 1910, pag. 430.

dai Comuni e dai Lords le nuove imposte fondiarie, l'amministrazione inglese non è riuscita a compiere quella valutazione preventiva dei terreni che era indispensabile alla applicazione della legge. Il 30 aprile 1919 il Cancelliere dello Scacchiere, Austin Chamberlain, annunziava ai Comuni che la *increment value duty*, *la reversion duty* e la *undeveloped land duty* erano inapplicabili, e che quindi sarebbe occorso abrogarle, ciò che non sembrava nel momento prudente; onde proponeva di sospenderne l'applicazione e deferire ad un Comitato scelto dai deputati lo studio della questione. Così fu deciso, Llyod George, primo ministro, era costretto a consentire che il Cancelliere dello Scacchiere del Gabinetto da lui presieduto avesse composte in un onorata sepoltura le tre imposte che il Premier di ora aveva dieci anni prima tanto faticato a mettere al mondo. Può darsi tornino a nuova vita se muteranno i tempi!

Della *mineral rights duty* si è parlato innanzi a proposito delle imposte minerarie. Per ragion di continenza diremo qui che essa mira al fine stesso, che si propone l' *undeveloped land duty :* spingere i proprietarii a rendere utile nello interesse sociale le loro proprietà minerarie. Il diritto minerario inglese applica rigorosamente il principio dell'accessione, accordando al proprietario la proprietà piena ed intera del sottosuolo, ed autorizzandolo quindi a metterlo in valore per conto proprio o a cederne lo sfruttamento, mediante un'indennità. La *mineral rights duty*, così, è un'imposta sul reddito (mentre l'*increment value duty*, la *reversion duty* e l'*undeveloped land duty* erano imposte sul capitale), ed è pur di più un'imposta sul *reddito possibile* e non sempre sul reddito reale. La legge stabilisce, che il valore dei diritti minerari sia stimato annualmente, quando si percepiscono i *mineral rights*. *.

Una qualche analogia colla *undeveloped land duty* hanno le imposte sulle aree edilizie vacanti, adoperate da molti

* Per il testo delle leggi d'imposta sulla *reversion duty*, *undeveloped duty* e sulla *mineral rights duty*, vedi sempre il *Bulletin de statistique et lègislation comparèe*. Août 1910, pp. 230-234, specialmente, e seguenti.

comuni all'estero, specie in Prussia, e consentite anche in Italia agli enti locali dalle leggi 8 luglio 1904 e 11 luglio 1907. La legge del 1904 autorizzava i comuni a colpire le aree vacanti con un'aliquota dell'1 % si dimostrò quindi di scarsissimo effetto. La legge posteriore degli 11 luglio 1907 è un passo verso l'imposizione dei plus valori urbani. Essa infatti consente ai comuni d'imporre la plus valenza delle aree non fabbricate con un'aliquota del 3 %. Il plus valore si calcola nella differenza fra il valore attuale del terreno come suolo edilizio e il valore del terreno come suolo agricolo, che la legge stima ad una lira per metro quadrato. Il valore dei terreni è denunziato dai proprietarii o in mancanza accertato dal Comune, che può sempre per tutta la durata del piano regolatore (25 anni), espropriare l'area al prezzo dichiarato dal proprietario. Questa imposta sulle aree edilizie vacanti è già applicata nei comuni di Milano, Torino, e Roma *. In Italia e fuori queste imposte mirano a limitare la immobilizzazione e la speculazione. La politica municipale delle grandi città tende oramai a rendere più che sia possibile mobile il terreno vacante, sia con imposte sui suoli liberi, sia con l'acquisto diretto da parte delle municipalità di terreno fabbricabili da cedere a società o a privati coll' obbligo di costruirvi case. In Inghilterra Birmingham e Glasgow, servendosi del *leasehold*, per cui le aree fabbricabili vengono affidate ai costruttori in lunghissimi affitti, col corrispettivo di un canone annuo e coll'obbligo di restituire alla fine dello affitto le aree e gli edifizii, riescirono a far costruire vie imponenti e case. In Germania si è imitato il sistema inglese. Le città, favorite dal nuovo codice civile del 1900, che regola l'istituto dell' *Erbaurecht* (analogo o quasi al nostro diritto di superficie) , cedono ai privati, per un canone annuo,

* Relativamente alla imposta sule aree edilizie vacanti in Italia cfr., Geisser: *L'imposta sulle aree fabbricabili*, in *Riforme Sociale*. 1907, p. 426, e 1908 p. 145; Montemartini: *La politica municipale nei grandi centri urbani* in *Giornale degli Economisti* 1907, p. 1153; Gobbi. *L'imposta sulle aree fabbricabili*, in *Giornale degli Economisti*, 1907, pag. 462. Sulla politica delle abitazioni e sui tributi edilizii cfr. la rassegna mensile del *Bollettino dell'Ufficio del Lavoro*.

suoli dei quali conservano la proprietà, col diritto di riprendere area e casa alla fine della concessione. Così hanno fatto Lipsia, Manheim, Halle, Francoforte. L'Austria si era messa prima della guerra sulla stessa via. L'imposizione dei plus valori urbani diventa così nelle finanze comunali un espediente di politica municipale edilizia.

L'imposizione dei plus valori nella sua forma tipica, nuova, d'imposizione di Stato, è cosa diversa. Si tratta d'imposte sul capitale, il cui esperimento è per i politici e per gli studiosi della maggiore importanza.

XVII.

Le imposte sulla ricchezza mobiliare e sui redditi del lavoro.

I. *La ricchezza mobiliare.*

144. Oggidì, in quasi tutti i paesi di Europa più progrediti, la ricchezza terriera e la ricchezza edilizia non hanno più l'importanza relativa che avevano in passato. Ormai l'industria ha avuto uno sviluppo così enorme che in molti paesi ha una importanza assai superiore all'agricoltura, dal punto di vista della situazione rispettiva dei redditi agricoli e dei redditi industriali. Vi sono in Europa paesi come l'Inghilterra, il Belgio, la Sassonia, la Svizzera dove la maggiore ricchezza della popolazione è nella industria. La *vilis mobilium possessio*, di cui parlano spesso con dispregio i vecchi trattatisti, e che in passato era quasi esente da imposte, ha oramai una posizione prevalente. Nello stesso tempo è cresciuta quasi dovunque la ricchezza mobiliare sotto ogni forma: titoli pubblici, di società industriali, di miniere, di banche, azioni e obbligazioni di ferrovie, ecc.

Lo sviluppo delle società in accomandita e delle anonime, ripartendo più largamente il rischio, ha permesso lo svolgersi di industrie che prima non sarebbero state possibili e che ora hanno avuto svolgimento enorme.

Secondo ricerche relativamente non antiche, secondo dati

raccolti in massima un venti anni or sono, la ricchezza mobiliare di Europa si poteva valutare in 452 miliardi di lire, di cui 125 in rendite dei vari stati europei, 125 in titoli di ferrovie, prestiti comunali o provinciali ecc., 50 in titoli di credito fondiario, 125 a 150 in titoli di società industriali di ogni genere, miniere, assicurazioni, ecc. Si sarebbe potuto non colpire con imposta una così grande massa di ricchezza, la maggiore ricchezza forse e la più remunerativa? *

È innegabile che niente più dello sviluppo dei valori mobiliari ha contribuito e contribuisce allo sviluppo economico delle società moderne: è innegabile del pari che oramai la ricchezza mobiliare ha di fronte alla immobiliare una importanza relativamente assai maggiore.

Non prendiamo punto l'esempio dell'Inghilterra e di piccoli stati essenzialmente industriali, come la Svizzera, o il Belgio. Prendiamo l'esempio della Francia ove la proprietà fondiaria ha un'importanza grandissima. Anche in essa i valori mobiliari assumono una importanza sempre maggiore †.

* Le valutazioni cui si accenna nel testo sono le seguenti:

Stato	Ammontare della valutazione (miliardi di lire)	Autore della valutazione	Data della valutazione
Inghilterra	182,6	Hendricks	1897
Germania	92,0	Christians	1896-97
Austria	27,1	Raucheberg	1898-99
Belgio	13,4	*Bullettin de statistique*	1911
Danimarca	2,7	Scharling	1908
Francia	114,0	Thery	1908
Italia	17,5	Stringher	1897
Norvegia	0,8	Kiaer	1898
Paesi Bassi	13,6	Pierson	1897-98
Romania	1,8	Ocanesco	1898-99
Russia	25,5	*Bullettin de statistique*	1895
	491,0		

Queste sono valutazioni antiche. Ma a quanto ammonta ora dopo la guerra, ragguagliata in moneta spesso svalutate, la ricchezza mobiliare?

† Il Thery ha, nel 1908 censito le forze economiche della Francia e ne ha esaminato lo svolgimento. Secondo i suoi calcoli, la ricchezza della Repubblica, che, nel 1892 ascendeva a 242 miliardi, raggiungeva i 287

Secondo Neymarck, i valori mobiliari circolanti in Europa sorpassavano, da tempo, i 500 miliardi. Così soltanto è stato

miliardi nel 1908, anno in cui fu ordinata la grande inchiesta agricola. Le mutazioni più notevoli sarebbero state le seguenti, in milioni di lire:

	1892	1908	Differenza nel 1908 Totale	olo
Proprietà rustica	77,847	75,500	— 2,347	+ 3,0
Bestiame	8,017	8,930	+ 913	+ 11,4
Proprietà urbana	48,592	57,934	+ 9,342	+ 19,7
Valori industriali e commerciali	6,624	9,520	+ 2,896	+ 43,7
Valori mobil. francesi	56,286	66,446	+ 10,160	+ 81,0
Valori mobil. stranieri	21,000	38,000	+ 17,000	+ 81,0
Numerario in oro	3,371	6,600	+ 3,229	+ 95,8
Numerario in argento	2,442	2,065	— 377	— 15,4
Mobili, oggetti d'arte	17,433	20,270	+ 2,837	+ 16,3
Automobili, vetture	1,337	2,017	+ 680	+ 50,8
Totale	242,949	287,282	+ 44,333	+ 18,3

Il valore della proprietà rustica è diminuito di 2350 milioni. Tal fenomeno si spiega facilmente sol che si ripensi come dal 1880 in poi la proprietà terriera abbia attraversata una crisi assai forte. L'aumento di 9342 milioni nella proprietà fabbricata, si spiega coll'urbanismo, e quello di 17 miliardi nei valori mobiliari stranieri coi prestiti collocati in Francia, da 25 anni a questa parte. Prima della guerra nello spazio di 16 anni s'è arricchito del 15 % all'incirca.

Dalle cifre fornite da Necker nel libro su l'*Administration des finances*, risulta, che a quel tempo i beni mobili e gli immobili rendevano per le imposte rispettivamente 16 e 84 % delle entrate. E l'Assemblea costituente calcolava che i beni mobili potessero dare per imposte dirette al bilancio 60 milioni, gl'immobili 300; e queste cifre esprimono senza dubbio, non un rapporto preciso, che allora era impossibile fare, ma un'approssimazione. E bene come tutto ciò è mutato! I valori quotati alla Borsa di Parigi erano nel 1800 appena 7 o 8 in generale consolidati, rappresentanti appena 40 milioni di rendita. Al 28 febbraio 1900 la *cote officielle* comprendeva 412 società le cui azioni e obbligazioni rappresentavano al corso del giorno 42 miliardi e 203 titoli di prestiti di stati e di enti locali per circa 56 miliardi. Aggiungendo le rendite francesi, erano 125 miliardi all'incirca ammessi alla *cote*. Senza dubbio i valori mobiliari sfuggono alla imposta di successione più degli immobiliari: questi ultimi non riesce nascondere mai, i primi assai spesso. Pure in Francia i primi soverchiano da gran tempo gli altri. Dal 1826 al 1898 i valori successori mobiliari sono dunque cresciuti del 75 %, e gli immobiliari appena del

possibile lo sviluppo dell'industria: così il capitale ha acquistato una vera mobilità e, anche data una tendenza sempre più accentuata a una ripartizione più larga del reddito, si sono potute compiere le grandi opere che costano e sono costate molti miliardi.

Nel commercio internazionale i valori mobiliari hanno acquistato una grandissima importanza. Poi che i titoli rappresentano proprietà di una natura diversissima, lo scambio fra di essi, che si fa per semplice tradizione se si tratta di titoli al portatore, per trasferimento se si tratta di nominativi, ne rende la commerciabilità estrema. Una società con 100 milioni di capitale e con azioni di 100 lire ciascuna, può attirare il piccolo risparmio per la commerciabilità stessa dei titoli. Se un'azione è quotata in borsa 1.100 lire, chi la possiede vuol dire che ha la disponibilità di questa somma, che cioè tutte le volte che ne ha bisogno può alienare il suo titolo e scambiarlo, se crede, in merci o in derrate. Le rendite degli stati moderni erano divenute prima della guerra veri titoli internazionali; il commercio internazionale dei valori mobiliari è a sua volta una parte dello scambio internazionale.

D'altronde gli stessi redditi del lavoro rappresentano una parte sempre maggiore del reddito nazionale; e benchè la esenzione dei redditi minori appaia non solo doverosa, ma necessaria, pure non si può in via generale ammettere che siano esenti da imposte. Le forze naturali, il lavoro, il capitale, che sono i tre fattori che partecipano a ogni atto della produzione, intervengono ora in assai diversa misura che in passato *. In una prima fase erano le forze naturali, che avevano prevalenza quasi assoluta: in grandi territori con popolazione scar-

25 %. Sullo sviluppo e sulla importanza dei valori mobiliari v. in Val. mob. fra le molte comunicazioni quelle di Besson, Salefranque, Neymarck, R. G. Lévy, Limousin, ecc. Interessanti i calcoli di Neymarck nel suo giornale *Le Rentier* sulla ricchezza mobiliare in vari paesi. Altri calcoli si trovano in *The Economist* di Londra; nel *Bullettin des intêrêts matériels* e nell'*Economiste européen* di Bruxelles, nell'*Économiste français* di Parigi ecc.

* Cfr. Roscher: *Grundlagen der Nationalokonomie*, Stuttgart 1875, p. 101-2. Schaeffle: *Sistema sociale dell'economia umana* nella B. d. E. 3. serie vol. V. pag. 462-474.

sa erano le condizioni naturali che più determinavano la produzione: i boschi, le acque, i suoli. In una seconda fase (che incomincia, in generale nella seconda metà del medio evo) il lavoro assume nella produzione importanza assai più grande. Se non che, diventando la produzione sempre più intensiva, il capitale assume una importanza crescente e anche il capitale circolante cresce in ogni industria in proporzione anche più grande del capitale fisso. In questa terza fase è il capitale che dà l'impronta alla produzione. Ora in questa terza fase la ricchezza immobiliare si è svolta con una progressione rapida e che sarebbe quasi parsa inverosimile ancora mezzo secolo fa.

I redditi mobiliari rispetto alla fonte da cui derivano si distinguono in: 1 redditi del *capitale*, derivanti dall'interesse; 2 redditi *industriali*, derivanti dal profitto; 3 redditi *personali*, derivanti in generale dal lavoro.

II. Le imposte sui redditi del capitale.

145. Il capitale, nelle società contemporanee, più che in tutte le precedenti, a causa sopra tutto della sua mobilità e della più grande sicurezza degli ordinamenti politici, si riproduce quasi automaticamente. I detentori di titoli di Stato, i detentori di tutte le innumerevoli azioni e obbligazioni che rappresentano sotto forme così varie la ricchezza mobiliare, assai spesso non hanno nè meno una idea lontana delle intraprese cui il loro capitale contribuisce.

Il creditore ipotecario o chirografario, il detentore di un titolo di Stato prendono un interesse annuale, che rappresenta il fitto del capitale da essi dato in uso. Ora questa forma di reddito, come quella che si presenta in condizione più vantaggiosa di altre e anche assorbe meno l'attività individuale di coloro che lo percepiscono, non solo non va esente da imposta, ma in generale va considerata anche separatamente.

È evidente che le imposte sugli interessi del capitale assumono un aspetto diverso, secondo che si tratti di operazioni in corso o di nuove operazioni da fare. Quando si tratti di operazioni in corso, il capitalista colpito non può trasferire l'imposta sui debitori: così, se una persona che ha prestato su ipote-

ca per 20 anni è colpita dalla imposta , non può trasferirla. E se vende il suo credito deve allo stesso modo di un proprietario di terre, deprezzarlo dell'ammontare della imposta, capitalizzato al saggio corrente di interessi. Invece, trattandosi di operazioni nuove, l'imposta può essere trasferita assai sovente su i consumatori del credito; e i capitali nuovi tenderanno sempre a investirsi nelle forme meno gravate dalla imposta.

Una imposta generale sul capitale circolante è in pratica impossibile; ed essendovi imposte differenti, vi sono sempre in realtà imposte che percuotono disegualmente i vari investimenti del capitale. I mezzi che il legislatore ha a disposizione per costringere il capitale sono assai limitati e inefficaci. Ora le imposte che colpiscono il capitale devono sempre esser tali che non ne scoraggino gli investimenti. In quasi tutti i sistemi tributari si usa colpire diversamente i redditi che derivano dagli interessi del capitale, dai profitti industriali e dal lavoro. Ciò può parere ingiusto a prima giunta; ma è la natura stessa dei redditi che determina la differenza. Infatti, chi possiede un capitale e lo dà a prestito ha una ricchezza che produce interesse indipendentemente dall'attività della persona che lo possiede. Il possessore può sviluppare comunque la sua attività. Il caso è un pò diverso quando si tratti di profitti industriali; ciascuna industria determina l'attività di chi ne è a capo, completamente o quasi, dispiegata per essa. Infine i redditi professionali, derivanti dalla persona, sono del tutto inerenti alla persona, con cui finiscono. È vero che in pratica la differenza è assai difficile a fare; ma ciò non toglie punto che esista.

I redditi derivanti da interessi del capitale sono stati colpiti più tardi degli altri; sia perchè hanno avuto grande sviluppo assai recentemente, sia perchè nel passato (vietando le stesse disposizioni della legge ogni commercio del denaro, e proibendo l' interesse del capitale) non poteano sorgere. Non mancano nè meno adesso coloro i quali affermano che il capitale prestato paghi già mediante le imposte sul prodotto. Ma non occorre nè meno far notare che qui si tratta di interessi ben distinti dai profitti.

Le imposte sugli interessi del capitale mirano a colpire co-

loro che hanno crediti di ogni natura: rendita pubblica e titoli di enti locali, crediti chirografari, ipotecari, interessi di depositi, ecc.; fondi nazionali o fondi esteri posseduti dai cittadini. I crediti ipotecari presentano d'ordinario una grande sicurezza: ma non pochi scrittori si preoccupano di colpire gli interessi che ne derivano, temendo che la imposta incida i debitori. Queste preoccupazioni sono eccessive. Se si tratta di imposte generali su tutte le forme d'interesse del capitale, i prestatori non sono arbitri di scegliere uno piuttosto che un altro investimento a cagione della imposta: e perchè la domanda di capitale non varia, è assai difficile che la imposta incida il debitore.

La difficoltà di colpire i crediti chirografari è invece piuttosto di carattere positivo: deriva dal fatto che è quasi impossibile di conoscerli, ove la registrazione non sia avvenuta. È perciò che in molti paesi si vorrebbero dichiarare nulli tutti gli atti non registrati. Questa nullità non è ingiusta; ma perchè sia possibile e non dannosa, occorrerebbe aver tasse di registro fisse, estremamente basse.

146. Si è lungamente discusso se la imposta sul capitale deva anche colpire i titoli di rendita pubblica. Pare infatti illogico che lo Stato adotti un procedimento così assurdo, com'è quello di avere un interesse nominale, che diminuisce con una imposta, quando sarebbe in realtà assai più semplice offrire un interesse minore, ma esente da ogni imposta *.

L. Say combatteva come ingiusta e dannosa ogni imposta sui titoli di rendita pubblica: una imposta, egli diceva, che *s'amortit par la perte en capital que supporte le premier imposè*, una imposta che equivale a una riduzione del capitale del debito. È una obiezione di poco valore e che riguarda tutte le imposte reali. In generale noi riteniamo che se vi sono imposte sugli interessi del capitale non vi sia ragione alcuna di creare differenza fra i detentori di titoli dello Stato e detentori di capitali mobiliari: è logico che siano trattati tutti allo stesso

* Cfr. su questi argomenti: Pantaleoni: *Teoria della traslazione*, pag. 239 e seg.; Léon Say: *Les finances de la France sous la troisieme république*, vol. III, pag. 665 e seg.; Fernand Faure: *L'impôt sur la rente* nella R. P. P. di luglio 1895; ecc. ecc.

modo, tutti esentati o tutti colpiti. L'Austria avea imposta grave sulla rendita pubblica: in Italia i vecchi titoli 5 % fino al 1896 han dato in realtà il 4 %: erano cioè colpiti in proporzione del 20 %. Anche in Inghilterra l'*income tax* colpisce la rendita pubblica e non solo non ha agito nocevolmente sul corso dei titoli, ma non ha impedito alcuna conversione. Ciò che dà fiducia nei titoli di rendita pubblica non è solo il loro rendimento, ma sopra tutto la loro sicurezza. Un governo che onestamente metta una imposta sulla rendita rassicura i detentori dei suoi titoli assai più di un governo che faccia nuove e imprudenti emissioni mantenendo alto l'interesse. Diminuendo il premio di assicurazione si viene ad aumentare il valore delle cartelle, in modo da compensare spesso dopo qualche tempo, con molto vantaggio il deprezzamento che deriva dall'interesse minore.

Un titolo di rendita è domandato in proporzione del suo rendimento e della sua sicurezza, e, se è poco rassicurante, richiederà un alto premio di assicurazione, quindi potrà avere corsi bassi anche con interesse elevato. Se diminuisce l'interesse e agisce nel senso di accrescere la sicurezza, cioè di diminuire il premio di assicurazione, può accadere ed è accaduto spesso che il titolo salga.

Le obiezioni che muovono coloro i quali non vorrebbero colpire la rendita pubblica sono molteplici; ma si fondano in generale su basi fragili. Vi sono alcuni argomenti sempre ripetuti: lo Stato vien meno ai suoi impegni, fa una bancarotta parziale ed inefficace. Perchè ciò sarebbe vero? Lo Stato può assumere debiti, amministrare, vendere, comprare, come un qualunque privato: il demanio fiscale non differisce in nulla da una proprietà privata. Ora lo stato contrae debiti come un privato potrebbe. Ma lo Stato rappresenta gli interessi collettivi: tutti devono contribuire alla sua esistenza. E perchè non i suoi creditori? In quanto a parlare di bancarotta parziale, non solo la espressione, ma il concetto è erroneo. Chi acquista una terra sa quanto deve pagare allo Stato: se le imposte sono aumentate, il suo reddito viene diminuito. Vi è in certa guisa una violazione di un patto tacito che si era stabilito fra il compratore e lo Stato. Ebbene perchè ciò non dovrebbe avvenire

per la rendita pubblica ? Una specie di immunità parziale data ai creditori dello Stato costituirebbe un privilegio iniquo.

Le obiezioni più gravi che si muovono alla imposizione della rendita pubblica sono piuttosto di carattere pratico. Si dice: a che serve una imposta ? Quando la rendita pubblica sorpassa la pari si può convertirla: ogni imposta ritarda o impedisce la conversione. Ma la imposta ha uno scopo ben diverso dalla conversione: questa è una riduzione di interessi con la scelta data al debitore di accettarla o di essere rimborsato alla pari : la imposta mira solo a colpire tutte le forme di reddito. Non si può convertire una rendita che è al di sotto della pari: ma se essa dà il 5%, cioè più della media dei profitti fondiari, perchè non colpirla ? L'imposta, si dice, si ripercuote sul corso della rendita : ciò è verissimo. Ma sopra tutto in alcune condizioni, quando l'imposta renda più sicuro il titolo migliorando le condizioni finanziarie dello Stato, diminuisce il premio di assicurazione. In ogni modo la impressione della imposta è passeggera e non pochi sono i casi in cui, dopo poco tempo dalla introduzione della imposta, il corso della rendita si eleva.

Alcuni finanzieri pratici dicono: la rendita pubblica è non solo il barometro della situazione di ciascun paese, ma una specie di rimorchiatore degli altri valori; quando la rendita sale tutti gli altri valori salgono. Accade mai che si carichi un rimorchiatore per alleggerire i battelli che esso deve trascinare ?

Questa imagine è vera fino ad un certo punto; in ogni modo abbiamo visto che colpire la rendita non significa per necessità abbassarne durevolmente il corso ; e d'altra parte non sono possibili corsi molto al di sopra della pari che non preludino necessariámente a una conversione.

Astrazion fatta dalla rendita pubblica, il problema della imposizione dei *valori mobiliari* è dei più complessi. Lo sviluppo di essi è, come si è detto, una delle caratteristiche del secolo XIX; i capitali collocati nelle industrie e nel commercio o prestati a privati, allo Stato, a province, a comuni, a società si valutano a miliardi. Crediti chirografari, crediti ipotecari, azioni, cointeressenze in società, obbligazioni di società industriali e commerciali, titoli comunali, provinciali, del credito fondiario, dello Stato etc., sono tante forme d'impiego del ca-

pitale, che i regimi fiscali dei vari paesi non possono trascurare. Se la terra paga, se pagano le case, perchè non dovrebbero pagare queste nuove e tanto importanti forme di investimento? Ma l'imposizione dei *valori mobiliari* non si presenta senza difficoltà. Anzitutto si obietta che i *valori mobiliari* sono semplici titoli *rappresentativi* che non hanno alcun valore indipendente da ciò che rappresentano: se la cosa rappresentata perde di valore lo perde in conseguenza il titolo che la rappresenta; mentre invece case e terre conservano sempre un qualche lor valore, non è raro il caso di titoli il cui valore si riduce a zero. Un'imposta che voglia colpire i *valori mobiliari* non può dimenticar ciò. Può accadere, inoltre, data la grande *mobilità* dei titoli, che un'imposta causi una fuga di capitali verso altri investimenti o verso l'estero: è la solita canzone del capitale che scappa quando lo si colpisce. È chiaro che va verso altri investimenti quando questi siano meno colpiti e che va all'estero se l'imposta è tale che si trovi una convenienza ad emigrare. Se si colpiscono tutti gl'investimenti mobiliari con opportuna discriminazione della natura dei redditi e se non si adottano saggi d'imposta proibitivi non avviene nulla di tutto ciò. La difficoltà vera è nella difficile conoscenza del *soggetto imponibile:* è possibile saper chi si deve colpire pei titoli al portatore e conoscere financo i crediti chirografari; in ciò è il principale ostacolo ad un'equa imposizione dei *valori mobiliari*. E poi vi è una question di giustizia, che spesso si oppone ad ogni tentativo: il pericolo della doppia imposizione. I *valori mobiliari* possono essere colpiti da un'imposta generale sul reddito, che colpisca il reddito *globale* proveniente da terre, case, commerci e industrie, professioni, valori mobiliari etc.; o, in un sistema d'imposte speciali, da una che si limiti ai soli valori mobiliari. In questo secondo caso, vi saranno imposte sulle terre, sulle case, sui benefici commerciali e industriali e sui valori mobiliari. Or come si possono colpire presso il portatore le *azioni* di una società che sono state già colpite una volta dall'imposta sui benefici commerciali o industriali della Società stessa? La stessa obiezione può farsi quando accanto ad un'imposta sul reddito globale esistano imposte speciali sui benefici commerciali ed industriali delle

società. Or fuori dubbio anche a queste obiezioni può trovarsi risposta col distinguere i due soggetti imponibili, la società, e l'azionista, dal punto di vista dei redditi : si colpisce l'ente che potenzia la produttività del capitale, moltiplicandone l'efficacia al di là di ogni possibilità individuale; si colpisce il privato portatore dal titolo in quanto può ritrarre utile dall'impiego del suo denaro. Sulle società vi è quindi come una specie di sovratassa giustificata dalla loro maggiore efficacia produttiva *. Ma la doppia imposizione non è eliminata , è semplicemente spiegata. L'imposizione dei *valori mobiliari* deve essere, naturalmente generale, colpire cioè i portatori dei titoli o i creditori quale che ne sia la nazionalità: siano cittadini siano stranieri. Per il debito pubblico, gli stati che ne impongono i titoli, distinguono qualche volta, come fa la Spagna, fra debito interno ed esterno, colpiscono il primo e il secondo no. Anche i titoli emessi da società straniere e circolanti all'interno devono essere colpiti, quando e come si possa, benchè il farlo non sia privo di difficoltà pratiche.

III. L'imposta sui redditi industriali.

147. Le industrie moderne, in quanto sono causa di profitti, sono gravate da tributi in quasi tutte le legislazioni finanziarie. Le industrie manifatturiere differiscono dalle fondiarie in quanto sono in generale illimitate : la industria agraria non è invece limitata solo nel suo rendimento, ma anche nella sua estensione. I 28 milioni di ettari che formavano il territorio dell'Italia prima della guerra non potevano nè crescere, nè diminuire per volontà nostra : nè la terra potrà mai dare oltre certi limiti. Noi non possiamo invece prevedere quale potrà essere domani la produzione industriale della soda e dell'alluminio. Senza dubbio idealmente anch'essa trova un limite *naturale*, nella quantità di forze motrici e di materie prime disponibili ; ed *economico* nel bisogno che ne risentono i consumatori e quindi nella estensibilità della domanda : ma è che questi due li-

* Jéze : *Finance*, *pp.* 772-777.

miti sono straordinariamente elevati. Le industrie manifatturiere differiscono anche dalle industrie edilizie in quanto presentano una mobilità e sono in generale in trasformazioni continue. I *progressi tecnici* nelle industrie che più servono alla vita umana sono in generale lenti: e ciò dimostra quale fantasmagoria vi sia allorquando si esagera la ricchezza delle più ricche nazioni moderne. Invece nella industria manifatturiera i progressi sono stati, viceversa, e sono tuttavia vertiginosi: e sono stati così notevoli dal punto di vista della tecnica, come dal punto di vista economico. Si comprende dunque senza difficoltà come i profitti industriali devano dar luogo a speciali imposte: allo stesso modo che gl'interessi del capitale e i benefizi dell'attività personale. Ciò che occorre indagare è quale norma deva seguire la imposizione *.

Quando si tratti di redditi industriali non è possibile tener conto di uno solo elemento per calcolare il reddito imponibile: ma fra i molteplici elementi da tener in conto sono il numero degli operai e il loro salario, la quantità di forze motrici e di materie prime adoperate, il numero e la importanza delle macchine, l'estensione della industria, ecc.

Vi sono vari tipi di imposte industriali. In Francia la ricchezza mobiliare è colpita in varie forme, sopra tutto dalle tasse sulla circolazione che diventano vere imposte: i profitti industriali erano colpiti, sino al 1917, dalla imposta sulle patenti. In Italia tutte le forme di reddito mobiliare e i redditi del lavoro sono colpiti da una imposta di ricchezza mobile. In Inghilterra, l'*income tax*, che colpisce tutte le forme di reddito, colpisce anche quelle che derivano dall'interesse, dal profitto e dall'attività personale †.

* Cfr. su questo argomento Charton: *op. cit.* pag. 256 e seg.; De Lauwereyns; *op. cit.*, pag. 360 e seg.; Denis: *op. cit.* pag. 246 e seg.; ecc.

† Cfr. Leroy Beaulieu, *op. cit.* vol. I; Cohn: *Finanz* § 307; Bastable: *Finance*, libro IV, cap. II; J. A. Hill: *The Prussian Business Tax* nel *Quarterly, Journal of Economics*, fascicolo VIII; Charton, *op. cit.* pag. 256 e seg.; A. Helmer: *Die Reform der Gewerbebesteucrung in Elsas Lothringen*, Straburg, 1896; Trélat, *op. cit.*, vol. II, ecc.

148. A' termini dell'art. 1 della legge 15 luglio 1880 la contribuzione delle patenti era dovuta da ogni individuo, francese o straniero, che esercitasse in Francia un commercio, una industria, una professione non compresi nelle eccezioni determinate dalle leggi. Erano infatti esenti i funzionari e i salariati dello Stato; i pittori, scrittori, architetti in quanto non facevano commercio, gli insegnanti, gli artisti drammatici, i commessi di negozio, i coltivatori e i lavoratori e i salariati in genere. Erano anche esenti i *piccoli* commercianti e i produttori autonomi che avevano non più di un apprendista. L'imposta era reale ed era basata sui segni esterni e sul fatto abituale dell'esercizio di una professione *.

L'imposta delle patenti era un'imposta diretta di quotità che colpiva il reddito netto del lavoro industriale con due diritti: 1° un diritto fisso basato sulla natura della professione e sulla popolazione del comune dove essa si esercitava; 2° un diritto proporzionale al valore locativo dell'abitazione personale e dei locali industriali. La contribuzione delle patenti era dovuta da ciascun individuo che esercitava una professione. Il fatto d'essere forestieri non escludeva il dovere di pagare l'imposta: si pagava da chiunque, nel paese dove la professione si esercitava. Era una imposta, la quale non colpiva solo i redditi della industria, ma molti redditi derivanti dall'attività personale.

L'imposta sulle patenti (come la *contribution personnelle mobilière* e la imposta di porte e finestre) resta provvisoriamente in vigore per la sola parte che riguarda i centesimi addizionali a favore dei dipartimenti e dei comuni francesi, essendo stata, a datare dal 1° gennaio 1918, abolita per la parte che andava a favore dello Stato. Serviranno (sino a quando una riforma della finanza locale non renderà possibile l' abolizione totale della imposta) di base al calcolo dello ammontare dei

* La *impôts des droits de patente* risale in Francia al 17 marzo 1791; fu soppressa nel 1793, ristabilita nell'anno 1795 e definitivamente organizzata con la legge del 1 brumaio, anno VII. Essa aveva già subito diverse modificazioni, allorchè la legge del 23 aprile 1844 la coordinò, modificandola, e riunì in un codice la legislazione anteriore.

centesimi addizionali i contingenti in principale assegnati a ciascun dipartimento per il 1917.

La legge 31 luglio 1917 (che abolisce, per quanto riguarda lo Stato, la *contribution personnelle mobilière* e le imposte sulle porte e finestre e sulle patenti) é ritenuta dagli scrittori francesi la maggiore riforma finanziaria dalla grande rivoluzione in poi. È la fine, essi dicono, di un regime fiscale ed è l' inizio di un' era nuova. In fondo la riforma riproduce quel progetto che Caillaux presentò nel 1907, che la Camera francese aveva approvato nel 1909 e che, dopo avere sollevate opposizioni tanto violente, traverso le necessità della guerra, divenne, dopo un decennio, legge. È al progetto del 1907 che risale il merito di aver proposta l'abolizione delle vecchie imposte indiziarie, del metodo di ripartizione, di un sistema d'imposizione esclusivamente reale, che mediante la forma, dagli stessi teorici francesi definita « iniqua e stupida » che avevano in Francia le imposte sul reddito globale (*contribution mobilière* e *contribution des portes et fenêtres*) rendeva possibile l'evasione di molti redditi; redditi del lavoro che sfuggivano alle patenti e redditi del capitale che non erano colpiti dai tributi sui valori mobiliari (crediti ipotecari, chirografari, depositi ecc.). Il sistema di nuove imposte cedolari che la legge 31 luglio 1917 adottò introducendo finalmente in Francia con regime fiscale elastico, basato sulle dichiarazioni controllate, con tendenza alla personalità dei tributi, che permette la discriminazione, sino allora impossibile, dei redditi e la forma progressiva.

Il progetto Caillaux è divenuto la legge del 1917 pezzo a pezzo. Con la legge dei 29 marzo 1914 si erano regolati i redditi di 1.ª categoria (fabbricati), di 2ª (terreni) e di alcuni della 3ª (redditi mobiliari), con l' altra del 15 luglio 1914, applicata la prima volta nel 1916, si introdusse l' imposta complementare sul reddito globale; con quella, infine, del 31 luglio 1917, si provvide a completar la riforma, a riguardo dei redditi industriali e commerciali, delle industrie agricole, del lavoro, delle professioni non commerciali, e del capitale comunque mutuato. Abolite, a datare dal 1° gennaio 1918, in quanto imposte di Stato, le *contributions personnelle mobiliè-*

re, des portes et fenêtres et des patentes (pur continuando ad esigersi, sino alla riforma della finanza locale i centesimi addizionali a favore dei dipartimenti e dei comuni) la legge 31 luglio introduce una serie di imposte cedolari sulle diverse categorie di redditi (immobiliari, mobiliari, del lavoro, del capitale) alle quali si sovrappone un'imposta complementare sul reddito globale. Le imposte cui sono soggetti i redditi delle varie categorie sono, oltre le due imposte fondiarie sui terreni e fabbricati, quelle sui redditi dei capitali e valori mobiliari, sui redditi industriali e commerciali, sui redditi delle industrie agricole, sulle indennità, emolumenti, salari, pensioni e rendite vitalizie corrisposti dallo Stato da altri enti di diritto pubblico o da privati, sui redditi derivanti da crediti depositi e cauzioni, sui redditi delle professioni non commerciali.

L'*imposta sui redditi industriali e commerciali* è dovuta dagli individui o dalle società che esercitino l'industria o il commercio sul territorio francese, sul reddito che ricavino dalle loro intraprese quante che siano. L'imposta colpisce in base al reddito dell'anno o dell'esercizio economico precedenti a quello della imposizione oppure applicando allo ammontare degli affari dell'anno che precede l'accertamento un coefficiente di reddito presunto. Le società commerciali obligate a presentare i loro bilanci agli uffici del registro (anonime ed accomandite per azioni), e i contribuenti soggetti alle imposte sui profitti di guerra saranno tassati in base al reddito reale; senza bisogno di speciale dichiarazione. Gli altri contribuenti possono scegliere tra l'essere colpiti in base al reddito reale oppure sulla massa degli affari dell'anno precedente: nel primo caso devono commisurare al fisco i loro conti. Quando la imposta non colpisce sul reddito reale, l'imponibile è fissato dal fisco in base al reddito presumibile dato l'ammontare degli affari. Il tasso della imposta (che era quella del 1917 del 4.50 %) è ora per la legge 25 giugno 1920, dell' 8 %, tanto che si applica ad un sol quarto del reddito per i redditi sino a 1.500 franchi, alla metà del reddito per i redditi fra franchi 1.500 e 5.000, e al reddito intero per i redditi superiori

a 5.000 franchi. *Imposta speciale sull' ammontare degli affari*: indipendentemente dalla imposta sui redditi industriali e commerciali, le imprese di vendita al minuto di derrate o mercanzie se l'ammontare degli affari dell'anno precedente supera il milione, dedotto quanto abbiano esportato, pagano un'imposta progressiva dall' 1 al 5 ‰ sull'ammontare degli affari che superi il milione.

Imposta sul reddito dell' industria agricola. È dovuta dagli affittuari, mezzadri o coloni parziari e dagli stessi proprietari che coltivano direttamente quando ricavano un reddito superiore a quanto avrebbero dando le loro terre in affitto. Il reddito è calcolato in una somma eguale alla metà del valore locativo dei terreni coltivati, prendendo a base il valor locativo che serve a determinare il reddito imponibile nella imposta sui terreni. Per la legge 25 giugno 1920 l' imposta colpisce in ragione del 6 % applicabile alla metà dello ammontare del reddito per i redditi fra i 1.500 e 4.000 franchi e alla totalità del reddito al disopra dei 4.000 franchi.

Imposta sugli emolumenti, indennità, salari, pensioni, rendite vitalizie da chiunque corrisposti, enti pubblici o privati. Per le pensioni o annualità l'imposta è del 6 %, sulle pensioni superiori a 3.000 franchi se trattasi di pensione operaia e del 6 % della rendita vitalizia superiore a' 2000 franchi se essa è conseguenza di atto di liberalità, *inter vivos* o *mortis causa*. I salari, invece, sono colpiti col 6 % al disopra di 4.000 franchi nei comuni sino a 50.000 abitanti. di 5.000 franchi nei comuni con più di 50.000 abitanti e al di sopra di 6.000 a Parigi e in un raggio di 25 kil. da essa. È inoltre accordata una deduzione della metà dello imponibile fra il minimo esonerato e gli 8.000 franchi.

Imposta sul reddito delle professioni non commerciali. Sono colpiti i redditi di ogni professione lucrativa non soggetta ad un'altra cedola della imposta del 1917 (professioni liberali, letterati, artisti, etc.). Si procede su dichiarazione del contribuente controllata dal fisco. L'imposta colpisce col 6 % sui redditi superiori a 4.000 franchi se il contribuente vive in un comune di non più che 50.000 anime, a 5.000 franchi nei comuni con più di 50.000 abitanti, a 6.000 franchi se domici-

lia a Parigi o in un raggio ai 25 kil. È esente per metà la frazione d'imponibile compresa fra il minimo esonerato e gli 8.000 franchi.

Imposta su crediti, depositi e cauzioni. L'imposta sul reddito dei valori mobiliari (stabilita con legge 28 marzo 1914 e modificata con quella dei 30 dicembre 1916) si applica, per disposizione dello articolo 38 della legge 31 luglio 1917, anche ai crediti ipotecari, privilegiati e chirografari, ai depositi siano a vista siano a termine; alle cauzioni in danaro. L'imposta colpisce col 10 o col 12 % a secondo che si tratti di crediti all'interno o all'estero.

Riduzioni per carichi di famiglia. Su tutte le imposte precedenti ogni contribuente con reddito sino a 10.000 lire ha diritto ad una deduzione del 7.50% per ogni persona a suo carico sino a due e del 15 % per ciascuna delle altre dopo la terza; e del 5 % nel primo caso e del 10 % nel secondo se il reddito supera le lire 10.000.

149. Interessante era l'ordinamento prussiano: la *Gewerbesteuer* prussiana, così come era ordinata prima della guerra, offriva anzi un esempio notevole di imposta sui redditi industriali. L'antico ordinamento dell'imposta datava fin dal 1820; ma era in molti lati difettoso; il più grave suo difetto era quello di una tassazione più forte delle piccole che non delle grandi industrie. S'era cercato perciò con la legge del 24 giugno 1891 di mutarne l'assetto in maniera da avere una ripartizione più equa del carico e un accertamento più semplice e sicuro della ricchezza imponibile.

Tutte le imprese, le quali non giungevano ad avere un prodotto annuale di 1500 marchi nè un capitale complessivo di 3000, erano esenti dall'imposta. In questo modo, al tempo della riforma, di 865,940 contribuenti vennero liberati quasi 300,000, circa un terzo. Oltre di ciò gli autori della riforma tennero una via diversa da quella seguita dalla legislazione francese per l'accertamento della ricchezza imponibile. Cavando partito dalle denunzie, che formavano la base dell'imposta generale sul reddito, stabilirono di farne servire i risultati per l'accertamento dell'imposta speciale sulle industrie.

L'intera materia imponibile veniva ripartita in quattro clas-

si, esentati prima tutti i redditi inferiori a 1500 marchi. La prima comprendeva le industrie il cui reddito non era inferiore a 50,000 marchi, o che avevano capitale di 1,000,000 o più, purchè il reddito raggiungesse i 30,000 marchi. La seconda le industrie con un reddito di 20,000 a 50,000 o con un capitale da 150,000 a 1,000,000 marchi, purchè il reddito non fosse inferiore a 15,000 a marchi. La terza comprendeva le industrie con un reddito di 4000 a 20,000 marchi, o con un capitale da 30,000 a 150.000 marchi, purchè il reddito non fosse inferiore a 3000 marchi. La quarta od infima comprendeva le industrie con un reddito di 1500 a 4000 marchi o con un capitale d'impianto o di esercizio di 3000 a 30,000 marchi. Le aliquote fissate per le tre classi inferiori erano rispettivamente: 16 marchi, 80 marchi e 300 marchi, mentre per la prima più elevata era stabilito soltanto l'uno per cento del prodotto annuo.

Lo Stato rilevava il numero dei contribuenti di ciascuna classe in ogni circoscrizione e stabiliva il saggio medio secondo cui doveva calcolarsi il provento totale; ma erano i contribuenti stessi che se lo ripartivano gradatamente in categorie alle quali lo Stato fissava il massimo e il minimo delle aliquote. In questo modo in ciascuna circoscrizione, ogni classe formava una specie di società che, dentro i limiti della legge, ripartiva i contribuenti in varie categorie e diversamente assegnava loro il carico tributario. Così per la seconda classe il saggio medio era di 300 marchi, il minimo 156 e il massimo 480; fra questi due ultimi devevano formarsi le categorie colla differenza di 12 fra l'una e l'altra. Per la terza classe il saggio medio era di 80 marchi, il minimo 32, il massimo 192 con la stessa differenza di 12 fra categoria e categoria. Per la quarta il saggio medio era 16 marchi, il minimo 4, e il massimo 32, con una differenza di 4 fra le categorie.

Si trattava dunque di una vera imposta di ripartizione con carattere spiccatamente reale. Con la legge 14 luglio 1893 l'imposta sulle patenti era passata agli enti locali.

Il legislatore prussiano aveva cercato, quanto più era possibile, di fare che l'accertamento dell'imposta fosse affidato agli stessi contribuenti: e creando un'antitesi fra l'interesse specia-

le di ciascun contribuente e quello di ogni circoscrizione di contribuenti, era bene riescito a questo scopo.

Vi era anche in Prussia un'imposta speciale sui grandi magazzini, introdotta con legge 18 luglio 1900 (*Warenhaussteuer*, *Umsatzsteuer*), che colpiva in ragione dell' ammontare degli affari (*Umsatz*) con tariffa degressiva: dal 2 % per i magazzini che avevano un complesso di affari di 1 milione di marchi sino ad 1% per quelli i cui affari ammontavano a 400 mila marchi almeno.

In Austria i profitti industriali erano soggetti o all'*imposta industriale generale* o ad un'*imposta speciale*, a seconda che le industrie fossero obbligate o non alla pubblicazione dei loro bilanci. Le industrie tenute a render pubblici i loro bilanci erano sottoposte all'imposta speciale; le altre alla imposta generale industriale.

Imposte sulle *patenti*, basate più o meno su indizi, colpiscono i profitti industriali e commerciali nel Belgio, nel Giappone etc. Nel Belgio, per la legge 29 marzo 1906, sono soggette al diritto di patente anche le società per azioni che, essendo soggette alla legge belga, operino esclusivamente all' estero *. La stima probabile del prodotto industriale e commerciale era la base della imposizione nelle imposte industriali del Wurtemberg, di Assia etc. La Baviera, per la legge 14 agosto 1910, sottometteva anche all'imposta sul reddito i profitti netti delle imprese industriali, commerciali e minerarie. In Svizzera, nel cantone di Ginevra vi è una imposta municipale a profitto della città che consta di due quote: una imposta professionale fissa e un' imposta sul reddito, le quali colpiscono tutti i guadagni professionali e commerciali, in base alla legge 28 giugno 1902 †.

In Inghilterra, invece, non vi è una speciale imposta industriale. I profitti delle industrie e dei commerci sono colpiti dalla cedula D dell'*income tax* (cedula che comprende la mag-

* Conf. *Bullettin de Statistique et Lègislation comparée*, avril 1907, pag. 464.

† Conf. *Bulletin de Statistique et Lègislation comparée*, juillet 1911, pp. 120-129.

gioranza dei contribuenti inglesi: il 59 % del reddito imponib le) su dichiarazione del contribuente. Ogni anno il contribuente rimette una dichiarazione all'*assessor*, il quale la esamina e può proporre anche modificazioni. La dichiarazione del contribuente è controllata da una commissione (*additional commissioners*), che la accoglie o la respinge. I reclami vanno ad una commissione più elevata (*general commissioners*). Tutte queste commissioni sono formate non di funzionari, ma di privati: sono però assistite da un rappresentante del fisco, il *surveyor*, che finisce per avervi una indiscutibile prevalenza. Chi rinunzi al diritto della dichiarazione può farsi imporre da *commissioni speciali*, che sono di pubblici funzionari. Si osserva continuamente che le dichiarazioni dei contribuenti sono sempre assai inferiori al vero: in qualche anno tra il reddito dichiarato e l'accertato si osservarono differenze del 20 e financo del 50 %.

IV. L'imposta sui redditi personali.

150. I redditi del lavoro sono anch'essi (e non vi è nessuna ragione perchè non siano) colpiti dalla imposta. Molto spesso, sopra tutto nelle grandi città, gli esercenti professioni liberali ricavano dall'esercizio professionale guadagni molto elevati *.

Benefizi derivanti dalle professioni industriali, stipendi degli operai, salari dei lavoratori vengono colpiti come altrettanti redditi derivanti dal lavoro: quindi, benchè in diversa forma son colpiti così i redditi fissi, come i redditi aleatori del lavoro.

È bene però distinguere tra la imposta che colpisce i salari e quella che regola gli altri redditi del lavoro. La mobilità del lavoro manuale si presenta come assai più grande di tutte le altre forme, sopra tutto delle professioni liberali. Queste ultime invero non hanno che una elasticità assai tenue. L'operaio meccanico può bene passare da un impiego a un altro, da un'occupazione a un'altra: il suo lavoro sarà presso a poco lo stesso

* Benchè i ruoli delle imposte non siano estremamente sinceri, da questo punto di vista, anche in Italia moltissimi professionisti guadagnano ogni anno tra 50 mila e 100 mila lire: parecchi anche assai al di là di questa somma.

in Italia e in Francia, come in Germania e in America. Ora le professioni liberali hanno in tutti i paesi speciali ordinamenti e speciali limitazioni: le lauree ottenute in Italia non sono valide negli Stati Uniti di America e in Germania. Chi è avvocato in Italia quasi sempre non può fare altra cosa che l'avvocato in Italia. Mentre chi è operaio elettricista in Italia, se è abile, può vendere la sua attività professionale a condizioni assai migliori in Inghilterra, in Germania o in qualsiasi altro paese, dove l'opera degli elettricisti è richiesta. Dal punto d vista della traslazione, le imposte sui redditi del lavoro operano diversamente, secondo la varia condizione de le persone colpite *.

Che i salari degli operai devano essere colpiti, come tutti i redditi del lavoro, non vi è dubbio di sorta. Lasciando stare qui ogni disputa o controversia economica relativa alle leggi che regolano il salario, bisogna convenire che tutte le ricerche più recenti convengono quasi interamente nel riconoscere che i salari sono cresciuti in notevole proporzione in quasi tutti i paesi più progrediti. Le grandi inchieste ufficiali compiute negli ultimi quarant' anni concordano nella più gran parte nei risultati; e le ricerche fatte da de Foville, Cheysson, Neymarck in Francia, da Bowley in Inghilterra, da Schulze Gaevernitz in Germania, da Niccolai in Belgio (per non parlare di tanti altri) sono tutte concordi nel riconoscere che vi è quasi dovunque elevazione nei salari. Non ostante tutto ciò, noi non esitiamo a riconoscere che la legislazione, la quale esenta i redditi del lavoro al di sotto di un minimo da stabilirsi secondo circostanze e condizioni variabili, è pienamente giustificata. Non si può infatti negare che si deve essere in favore di tale eccezione per le ragioni molteplici già da noi esaminate.

Ciò che è stato detto relativamente alla esenzione dei redditi minimi va ricordato ora. Lo sviluppo nelle condizioni di esistenza delle classi popolari interessa l'avvenire stesso della

* Cfr. Pantaleoni: *op. cit.* pag. 256 e seg.; Leroy Beaulieu: *Rèpartition des richesses* cap. XIII; Charton: *op. cit.* pag. 358 e seg.

società. È stato già dimostrato, e in ciò non esiste controversia, come vi sia interesse ad aiutare la formazione di una classe lavoratrice e in condizioni elevate; e come l'avvenire stesso delle nazioni dipenda da questo fatto. Non si può negare d'altra parte che le imposte sui consumi, che formano la base dei bilanci moderni e che date le grandi spese dai paesi odierni continueranno a costituirla in avvenire, colpiscono innegabilmente assai più le classi povere che le classi ricche. Il notissimo statistico tedesco Engel ha, come già abbiam detto, calcolato che nelle famiglie operaie meno agiate la spesa per il nutrimento assorbe spesso presso a poco tre quarti. In alcune famiglie operaie di Napoli è stato constatato che la spesa del nutrimento assorbe una parte anche maggiore della entrata. Ora si pensi quanto ciascuna di tali famiglie deve pagare per imposte indirette? Non vi è proporzione fra ciò che paga una famiglia ricca, in cui le spese per il nutrimento sono relativamente minori, e ciò che paga una famiglia di lavoratori. Infine esentare, quanto è più possibile, i redditi del lavoro, allor che si tratti di piccole fabbriche, di operai che lavorano a domicilio, ecc., e occorre esentarli anche allorquando la difficoltà di accertamento è grande. Inoltre, nei tempi attuali, l'operaio ha una mobilità notevole: egli si reca facilmente, ed è utile che così venga, dove la mano d'opera è richiesta.

Sopra tutto quando non sorpassino quel minimo che si ritiene indispensabile alla vita, è bene che i salari, almeno dove le imposte dirette sono assai aspre, siano esenti da ogni imposta diretta.

Che i redditi delle professioni liberali, quando sorpassino quel minimo di esenzione che le leggi accordano, devano essere colpiti, non si può dubitare. Ma bisogna tener conto della natura speciale di questi redditi. Vi sono nelle professioni liberali alcuni individui che guadagnano somme assai elevate; ma la maggioranza guadagna assai poco. D'altra parte la mobilità delle professioni liberali è scarsa: è maggiore in alcune professioni (medico, ingegnere), minore in altre (avvocato, insegnante), minima in alcune (notaio). Senza dubbio, i paesi che possiedono grandi colonie possono presentare una mobilità maggiore nelle professioni liberali: un avvocato in-

glese è, per esempio, in una condizione speciale. Ma un avvocato svizzero, tranne condizioni eccezionali, non può esercitare l'avvocatura in Inghilterra, nè viceversa. In generale, tutte le professioni liberali presentano una grande difficoltà di emigrazione: sono poi, per l'abbondanza di coloro che le esercitano, in condizione difficile, anzi sempre più difficile.

L'eccesso della offerta provoca in molti paesi rimunerazioni sempre più basse. Gli impieghi pubblici, estremamente contesi, sono, tranne in Inghilterra, in generale retribuiti scarsamente. Le professioni libere presentano una concorrenza sfrenata. Vi sono soltanto alcune professioni che offrono, in qualche caso, rimunerazioni elevate: gli artisti, quando hanno un talento eccezionale o sono favoriti da una grande voga, gli attori, i cantanti nelle stesse condizioni; qualche volta i chirurgi e gli avvocati di grande fama.

Nella medicina vi sono eccezionalmente situazioni elevatissime. Ma in generale le situazioni di monopolio, così frequenti in passato, diminuiscono con il crescere della cultura, con lo sviluppo della istruzione. La istruzione non è più un monopolio delle classi elevate e medie: diventa ogni giorno più di dominio pubblico e le grosse situazioni diminuiscono. I guadagni professionali grandiosi sono pochissimi e dovuti a situazioni speciali. In generale, le classi medie, che vivono di redditi professionali non riescono mai a trasferire le imposte sui loro clienti: essendo aspre le forme di concorrenza tra gli esercenti di ciascuna professione *. Dopo la guerra la situazione degli esercenti professioni liberali, fatte poche eccezioni, è diventata in quasi tutti i paesi più difficile e incerta.

* L'Italia è il paese del mondo civile che, complessivamente, ha più medici, più avvocati, più ingegneri civili. Mentre le condizioni dell'economia nazionale non sono vantaggiose, le scuole secondarie e superiori si popolano sempre più di grandissimo numero di giovani, che disperdono energie preziose. Le scuole industriali e commerciali non sempre rispondenti agli scopi non formano spesso una borghesia produttrice, aumenta in forma gravissima, quasi tormentosa, il numero dei laureati. Devo riferirmi a ciò che ho scritto altrove su questo argomento, cfr. (Nitti: *L'Italia all'alba del secolo XX*, Torino, 1901). Il numero enorme dei laureati fa sì che individui i quali han compiuti studi superiori si contentino poi di poveri impieghi, o di umili remunerazioni.

È stato discusso lungamente se gl'impiegati dello Stato devano essere o no esenti da imposta sui loro stipendi. Infatti è assai più semplice per un impiegato che riceve 500 lire al mese di stipendio, ridurre lo stipendio di 600 lire all'anno, piuttosto che applicare una imposta del 10 per 100. Ma è da notare che, quantunque la cosa sia perfettamente identica per gli impiegati nuovi che si assumono in servizio, quando gl'impiegati degli enti locali e delle amministrazioni private pagano imposte, non è bene creare, anche in apparenza, esenzioni; e quindi è assai più prudente adottare imposte per tutti gl'impiegati. D'altronde non è a credere, sopra tutto nei paesi come la Francia e l'Italia, dove la richiesta degli impieghi pubblici è enorme, che queste imposte scoraggino la richiesta d'impieghi: essa permane non ostante tutto e cresce sempre più rapidamente.

V. Una imposta generale su tutti i redditi mobiliari e del lavoro: l'imposta di ricchezza mobile italiana.

151. Le imposte che colpiscono la ricchezza mobiliare sono assai diverse: non tenendo conto delle tasse di registro e di bollo, la Francia, per esempio, oltre la *côte personnelle mobilière*, in parte almeno proporzionale al reddito, ha la imposta delle patenti e una speciale imposta sul reddito dei valori mobiliari. Il Belgio ha, oltre la *côte personelle*, l'imposta delle patenti; la Russia ha, oltre le imposte personali, una imposta sulle patenti di commercio e una sui redditi dei capitali, ecc. L'Italia ha da gran tempo una imposta sui redditi di ricchezza mobile, con carattere prevalentemente reale, che colpisce tutti i redditi non fondiari.

Quasi tutti gli scrittori di finanza parlano dell'imposta sulla ricchezza mobile italiana come di una imposta generale sul reddito e la paragonano spesso alla *income tax*. Niente di meno vero. Mentre la *income tax* inglese riunisce tutte o quasi le imposte dirette in una sola: mentre la *Einkommensteuer* in Prussia era una imposta personale che si sovrapponeva alle imposte dirette reali, completandole, l'imposta di ricchezza mobile ita-

liana si limita a colpire i redditi commerciali, industriali e professionali.

L'imposta di ricchezza mobile in Italia fu introdotta il 14 luglio 1864 come imposta di contingenza; ma venne successivamente modificata e l'ordinamento ora vigente risale nelle sue linee generali alla legge del 14 agosto 1877, e complementarmente, a quella dei 22 luglio 1894 *. Sono considerati dalla legge come redditi di ricchezza mobile esistenti nello Stato (art. 3): *a*) i redditi iscritti agli uffici ipotecari nel Regno, o altrimenti risultanti da atto pubblico nominativo fatto nel Regno; *b*) gli stipendi, pensioni, annualità, interessi e dividendi pagati in qualunque luogo e da qualunque persona per conto dello Stato, delle provincie, dei comuni, dei pubblici stabilimenti e delle compagnie commerciali, industriali e di assicurazioni che abbiano sede nel Regno; *c*) i redditi di un beneficio ecclesiastico pagati come sopra da una delle casse indicate nella lettera precedente; *d*) i redditi provenienti da industrie, commerci, impieghi e professioni esercitate nel Regno: *e*) i proventi, anche se avventizi e derivanti da spontanee offerte, fatte in corrispettivo di qualsiasi ufficio o ministero; *f*) ed in generale ogni specie di reddito non fondiario che si produca nello Stato, o che sia dovuto da persone domiciliate o residenti nello Stato. Secondo l'ordinamento attuale, sono dunque colpiti dalla imposta (articolo 8) tanto i redditi *certi*, quanto i *presunti* variabili ed eventuali, derivanti dall'eserci-

* Sulle imposte di ricchezza mobile nei vecchi stati italiani, vedansi sopra tutto: Pescatore: *Leggi delle imposte*, pag. 50 e seg.; A. Meneghini: *Le imposte della Venezia e della Lombardia*, Torino, 1863; G. Alessio: *Saggio sul sistema tributario*, v. I; ecc. ecc. Il regno di Napoli quasi non avea imposte mobiliari, che viceversa erano gravissime nel regno di Sardegna e gravi in Lombardia. Per la storia delle imposte sui redditi di ricchezza mobile in Italia vedansi: *Imposta sui redditi della ricchezza mobile*, progetto di legge, presentato il 18 novembre 1862; le pubblicazioni numerosissime e importanti della Direzione generale delle imposte dirette; Madon e Clementini: *Trattato dell'imposta di ricchezza mobile*, Venezia 1883, Carnelli: *L'aliquota dell' imposta sui redditi di ricchezza mobile*, Roma, 1891; O. Quarta: *Legge sull'imposta di ricchezza mobile*, Torino, 1886; e le opere di commento alla legge di Frola, Giovanelli, Bonelli, Clementini, ecc.

zio di qualsiasi professione, industria ed occupazione manufattrice o mercantile, materiale o intellettuale.

I redditi, che non fanno parte del demanio pubblico e del demanio privato, sono soggetti all'imposta, anche quando sono percepiti sui frutti e proporzionati in un modo qualsiasi al prodotto del fondo. I redditi fondiari sono egualmente imponibili, se non è provato che il proprietario o l'usufruttuario del fondo da cui provengono ha già pagato l'imposta per questa causa. I benefici agricoli non sono colpiti se non in quanto sono percepiti da tutt'altra persona che dal proprietario dei fondi da cui derivano. La legge opera una discriminazione fra le varie categorie di reddito e distingue fra quelli che derivano dall'interesse, dal profitto e dal lavoro. I redditi imponibili sono divisi secondo il decreto 3 novembre 1894, in cinque categorie o cedole: A^{1}) interessi e premi dei debiti delle province, dei comuni, le obbligazioni di società garantite e sovvenzionate dallo Stato e i premi di otterie di ogni genere; A^{11}) redditi che dipendono dall'impiego del capitale non previsto nella precedente categoria, cioè redditi paterni e che derivano da crediti ipotecari o chirografari o da obbligazioni o lettere di cambio; i premi delle emissioni fatte dai privati e ogni specie di credito di capitale e infine i redditi previsti dagli articoli 4 e 5 della legge 1877; *B*) redditi temporanei alla cui produzione concorrono simultaneamente il lavoro e il capitale, cioè quelli che risultano dall esercizio di commercio e industrie, compresi i benefici agricoli imponibili e anche di industrie agricole come l'allevamento del bestiame, in cui i redditi non sono soltanto forniti dai fondi; *C*) redditi temporanei prodotti dal solo lavoro, per esempio, dall'esercizio di un arte, di un mestiere, o di una professione, o quelli che non sono attualmente ricavati dai loro possessori nè dal lavoro nè dal capitale (pensioni rendite vitalizie, ecc.); *D*) redditi provenienti da stipendi o pensioni, sia in specie, sia in natura pagati dallo Stato dalle provincie e dai comuni.

Le imposte sulla ricchezza mobiliare (come la italiana, che è piuttosto una imposta sui redditi che non sono nè fondiari, nè edilizi) per necessità devono colpire con aliquote assai diverse i redditi, che derivano dall'attività personale e

quelli che derivano da l'interesse del capitale. I contribuenti di quest'ultima categoria sono infatti, come abbiam visto in una posizione assai diversa dagli altri. Nella imposta di ricchezza mobile italiana, per calcolare il reddito imponibile, si fanno dalla entrata lorda le seguenti deduzioni: 1.° gli oneri passivi ipotecari o non, dato che la loro esistenza sia debitamente giustificata, che il creditore risieda nel Regno e che stabilisca regolarmente la sua identità e il suo domicilio; se queste condizioni non si adempiono, l'imposta è direttamente prelevata sul debitore, salvo il suo diritto di rimborso contro il creditore; 2.° le spese inerenti alla fabbricazione e all'esercizio di industrie, come materie prime, salari, stipendi, fitti di magazzini, di locali, ecc. Accertato, così, il reddito netto, si determinava il reddito imponibile nel seguente modo: per i redditi della categoria *A*[1] secondo il loro valore integrale, $^{40}/_{40}$ cioè 20 %; per i redditi della categoria *A*[1] su $^{30}/_{40}$, cioè 15 %; per i redditi della categoria *B* in ragione di $^{20}/_{40}$, quindi 10 %; per quelli della categoria *C* di $^{18}/_{40}$, cioè 9 %; infine per quelli della categoria *D* di $^{14}/_{40}$, cioè 7,50 %.

La imposta di ricchezza mobile italiana *si esige mediante ruoli* nominativi, o *mediante ritenute*. Per regola generale, sono inscritti nei ruoli della imposta tutti coloro che percepiscono redditi professionali, redditi capitalistici e redditi industriali o misti: cioè, redditi derivanti dall'attività individuale e dal lavoro, dall'interesse e dal profitto industriale. Il metodo della *ritenuta diretta* è applicato dallo Stato ai pagamenti di stipendi, assegni, interessi del debito pubblico, indennizzi, ecc. La *ritenuta indiretta di rivalsa* si ha per le amministrazioni locali, le società industriali e commerciali, che figurano nei ruoli per la imposta che dovrebbero pagare i loro stipendiati e salariati. A lor volta essi non sono che contribuenti nominativi; poichè nei loro pagamenti al personale ritengono la somma delle imposte.

La compilazione delle liste dei contribuenti, inscritti nei ruoli, avviene per la prima volta per mezzo del comitato municipale; negli anni seguenti viene compilata dall'agente delle imposte e riveduta anno per anno della giunta municipale. L'agente invita in seguito il contribuente a denunciare i red-

diti al lordo, con le esenzioni e deduzioni ammesse dalla legge. Per i redditi industriali e professionali incerti o variabili la legge ammette l'accertamento per classi. Per le controversie che possono sorgere vi sono commissioni speciali amministrative di vario grado: commissione mandamentale, commissione provinciale e anche una *commissione centrale*, nominata dal Ministro delle finanze.

Le esenzioni che la imposta di ricchezza mobile accorda sono o di carattere *politico* (agenti diplomatici e consolari di paesi che accordano la esenzione di imposte ai rappresentanti di stati esteri: lista civile del sovrano e appannaggi dei membri della famiglia reale); o semplicemente *apparenti* (redditi che sopportano già una prima volta l'imposta di ricchezza mobile; somme pagate a titolo di rimborso di capitali); solo in qualche caso sono *vere esenzioni* (militari in attività di servizio nell'esercito e nell'armata navale al di sotto del grado di ufficiale; redditi delle società di mutuo soccorso; i redditi minimi). Le esenzioni sono in generale basse per i redditi minori e si arrestano proprio dove sarebbe quasi impossibile l'imposta.

L'art. 55 della legge fissa le esenzioni dei piccoli redditi a 400 lire, quando la imposta era riscossa per ruoli. Accadeva quindi che per la cedola B la esenzione va fino a lire 533,33; per la cedola C fino a 640; e per la cedola D fino a 800.

Non vi fu esenzione pei redditi derivanti da puro capitale (cedola A); ma agli effetti della esenzione si tenne conto anche dei redditi immobiliari.

Oltre a questi termini di esenzione si ebbero termini di riduzione. La legge 23 giugno 1877, ammise l'esenzione pei redditi sui quali l'imposta si riscuote col mezzo dei ruoli, e che o soli o sommati cogli altri redditi mobiliari o fondiari del contribuente non sono superiori alle lire 400, poichè parve quello il massimo limite per il quale il reddito non può considerarsi capace di forza contributiva (limite che fu chiamato *quota minima*). Ma la stessa legge provvide anche a temperare l'imposta sui redditi delle categorie B e C non eccedenti le 800 lire, non avendo ancora i redditi inferiori alle lire 400, fino almeno alle 800, tanta forza contributiva da poter sopportare imme-

diatamente tutto il peso della forte aliquota stabilita dalla legge. E così ammise alcune detrazioni fisse che seguono una progressione aritmetica costante, a misura che la cifra complessiva del reddito diminuisce da lire 800 a lire 400, e sui redditi della categoria D, tra le 400 e le 500 lire imponibili con una detrazione in misura fissa (art. 55 testo unico). Come per determinare se un reddito raggiunga il minimo imponibile, così anche per stabilire se e quale detrazione competa sul reddito da tassarsi nel ruolo dell'imposta, lo si cumulava cogli altri redditi mobiliari (compresi quelli che scontano l'imposta mediante ritenuta diretta dello Stato o di rivalsa) e fondiari del contribuente. Rispetto ai redditi delle categorie B e C le detrazioni furono determinate come appresso. Per quelli che o soli o cumulati (conservati), come si è detto, superano le lire 400 imponibili, ma non le lire 500, la detrazione fu di lire 250 imponibili: per quelli che eccedono le lire 550 imponibili, ma non le lire 600, la detrazione fu di lire 200, per quelli che eccedono le lire 600 imponibili ma non le lire 700, fu di lire 150; per quelli infine superiori a lire 700 imponibili, ma non alle lire 800 la detrazione fu di lire 100. Pei redditi di categoria D la detrazione fu determinata in lire 100 ed ammessa soltanto quando superassero o soli o cumulati come sopra le lire 400 ma non le lire 500 imponibili *.

Questi sono i criteri ed i metodi portati dalla legge originaria. Sopravvenne poi la legge 22 luglio 1894, della quale va tenuto conto. L'on. Sonnino, per far fronte in quell'anno ad un disavanzo di 177 milioni, propose la riduzione degli interessi del debito pubblico, al 4 % netto. Ma per la legge del 1861 (articolo 3) gl'interessi del debito pubblico non possono essere colpiti con un'imposta speciale: onde è che l'on. Sonnino ricorse all'espediente di elevare al 20 % l'aliquota generale della imposta per colpire così oltre che i prestiti dello Stato *tutti* i redditi mobiliari. Ma nello stesso tempo la legge 22 luglio 1894 portava le quote di detrazione per le categorie B, C, D da $^{6}/_{8}$, $^{5}/_{8}$ e $^{4}/_{8}$ ai $^{20}/_{40}$ (ced. *B*), $^{18}/_{40}$ (ced. *D*) e $^{15}/_{40}$ (ced, C); mentre coll' articolo 2 disponeva che le esenzioni e le

* Ci riferiamo a Del Guerra, *La legislazione finanziaria*, II edizione, Novara, 1905, pag. 353-354.

detrazioni di cui all' articolo 55 della legge 24 agosto 1877 dovessero continuare a calcolarsi essendo le regole di riduzione del reddito effettivo in reddito imponibile stabilite nelle lettere *b*, *c* e *d* dell'articolo 24 della stessa legge. Ciò fece sorgere un vivace dibattito circa la portata dell'aumento delle quote di detrazione agli effetti delle riduzioni parziali. Si sostenne che il reddito netto da caricare in ruolo, nei casi di possibile riduzione, dovesse calcolarsi in base alle quote di detrazione stabilite dalla legge 22 luglio 1894 e non a quelle dell'altra 24 agosto 1877. La questione fu troncata dal fisco con l'articolo 51 del regolamento 3 novembre 1894, e con una circolare della Direzione generale delle imposte (8 agosto 1894), coi quali si dispose doversi le esenzioni e riduzioni calcolarsi in base alle quote di detrazione della legge 24 agosto 1877 : doversi cioè i redditi netti ed effettivi ridursi per la categoria *B* ai 6/8, per la categoria *C* ai 5/8 e per la categoria *D* ai 4.8. Per quanto simile interpretazione sia stata combattuta * essa è oramai prevalsa nell'applicazione, il che vuol dire che si continuarono a ritenere tassabili tutti quei redditi netti delle categorie B, C e D che, ridotti rispettivamente a 6/8 a 5/8 ed a 4/8 risultino superiori alle lire 400, ed intassabili gli altri, senza riguardo se colle nuove diversificazioni a quarantesimi tali redditi si riducevano a cifra imponibile inferiore a lire 400, poichè la maggior riduzione negli imponibili, portata dalla legge del 1894, *veniva fatta unicamente agli effetti dell'applicazione* della più elevata aliquota del 20 % e non a quelli della determinazione del minimo imponibile. « E quanto alle detrazioni il disposto del penultimo capoverso dell'art. 2 della legge del 1894 andava inteso nel senso che dal nuovo reddito imponibile (quello cioè ridotto a quarantesimi) si operavano le stesse detrazioni di cui all'art. 55 del testo unico 1877, ma in ragione per altro *delle nuove diversificazioni*. Il qual resultato si otteneva mediante una regola di proporzione, i cui termini

* Confr. Flora: *L'Imposta sui redditi della ricchezza mobile in Italia*, nella *Enciclopedia giuridica italiana*, Milano, 1898; e Tivaroni: *Le Imposte Dirette sulla ricchezza mobiliare e sul reddito*, Torino, 1904, pp. 121-124.

erano il vecchio, il nuovo reddito imponibile e la detrazione conosciuta; l'incognita la detrazione *proporzionata*. Se, ad esempio, si considerava il reddito netto in lire 880 in categoria B, il quale, secondo la legge del 1877, ridotto a 6/8 corrispondeva a lire 660 imponibili ed aveva diritto alla detrazione di lire 150, il nuovo reddito imponibile che, secondo la legge del 1894 diversificato per 20/40, si traduceva in lire 440, aveva diritto alla detrazione proporzionale di lire 100, perchè 660 (imponibile vecchio) : 150 (detrazione vecchia) : : 440 (imponibile nuovo) : 100. Ancora : se si considerava il reddito netto di lire 790 in categoria *C*, il quale, per la legge del 1877, ridotto a 5/8 corrispondeva a lire 493,75 imponibili ed aveva diritto alla detrazione di lire 250, il nuovo reddito imponibile che, secondo la legge del 1894 diversificato per 18/40 si traduceva in lire 355,50, aveva diritto alla detrazione proporzionale di lire 180, perchè 493,75 : 250 : : 355,50 : 180. E, se si prendeva il reddito netto di lire 360 in categoria D, il quale per la legge del 1877, ridotto a 4/8 corrisponde a lire 180 imponibili ed aveva diritto alla detrazione di lire 100, il nuovo reddito imponibile, per la legge del 1894, diversificato per 15/40 si traduceva in lire 75, perchè 180 : 100 : : 360 : 75 » *.

In conseguenza di ciò si aveva :

Termini di esenzione dall'imposta

dditi di	Categ.	A 1)	sono tutti soggetti,	anche se di poco importo				
»	»	A 2)	»	»	»	»	»	
»	»	B	sono del tutto esenti	al di sotto di	effettive			L, 533,33
»	»	C	»	»	«	»	»	» 640,—
»	»	D	»	»	»	»	»	« 800,—

Termini di riduzioni dell' imposta

dditi di	Categ.	B.	esenti parzialmente	nei limiti	da L.	533,33	a	1866,67	effet.
»	»	C	»	»	»	» 640,—	»	1280,—	»
»	»	D	»	»	»	» 800,—	»	1000,—	»

* Conf Del Guerra: *Legislazione Finanziaria*, pag. 358.

Su essi si operano le seguenti riduzioni dell' imponibile :

PER I REDDITI DI CATEGORIA *B*

Redditi effettivi

da	L.	533,38	a	L.	666,66	(imponibili	L.	266,67	a L.	333,33)	detrazione L. 166,
da	»	666,67	«		800,—	«	«	333,33	» 400,—	»	» 133,
da	»	800,01	»		033,33	»	»	400,—	» 466,67	»	» 100,
da	»	933,34	»		1066,66	»	»	466,67	» 533,33	»	» 66,

PER I REDDITI DI CATEGORIA *C*

Redditi effettivi

da	L.	640,—	a	L.	800,—	(imponibili	L.	288,—	a L.	360,—)	detrazione L. 180,
da	»	800,01	»		960,—	»	»	360,—	» 442,—	»	» 144,
da	»	960,01	»		1120,—	»	»	442,—	» 594,—	»	» 108,
da	»	1120.01	»		1280,—	»	»	504,—	» 576,—	»	» 72,

PER I REDDITI DI CATEGORIA *C*

Reddito effettivo da L. 800 a L. 1000 (imponibili L. 300 a L. 385) detrazione L.

Meno semplice ancora era il caso di redditi derivanti da diverse categorie. Se il reddito di uno stesso contribuente derivava da diverse categorie non erano più applicabili le detrazioni fisse esposte, ma bisognava ricorrere di volta in volta ad una *proporzione*. « Perciò quando di categoria diversa siano i redditi al nome di uno stesso contribuente, che, soli o cumulati con altri redditi mobiliari o fondiari, stiano nei limiti stabiliti dalla legge per avere diritto a detrazioni, converrà prima di tutto determinare quale detrazione spetti sul loro cumulo, giusta la legge del 1877, e proporzionare poi direttamente questa detrazione all'imponibile complessivo da ricavarsi colla discriminazione a quarantesimi, giusta la legge del 1894, di redditi da tassarsi a ruolo. Ad esempio : se un tale possegga un reddito netto di lire 420 in categoria B e un reddito ugualmente al netto di lire 640 in categoria B e un reddito pure al netto di lire 640 in categoria C, che valutati rispettivamente ai 6/8 ed a 5/8, danno il primo un reddito imponibile di lire 315 e l'altro un reddito imponibile di lire 400 e così in complesso un reddito impo-

nibile di lire 715, la detrazione spettante per la legge del 1877 è di lire 100. Ora gli accennati redditi netti discriminati rispettivamente a 20/40 ed a 18/40, giusta la legge del 1894, offrono quello di categoria B, l'imponibile di lire 210, l'altro di categoria C, l'imponibile di lire 288 e così un imponibile complessivo di lire 498. Bisogna dunque stabilire la proporzione che qui si espone già risoluta, cioè: 715 (imponibile vecchio): 100 (detrazione ammessa dalla legge del 1877) : 498 (imponibile nuovo) : x = 65 (detrazione proporzionata in ordine alla discriminazione portata dalla legge del 1894). Di guisa che il reddito tassabile a ruolo in relazione a quello complessivo netto di lire 1060 e imponibile di lire 498, sarebbe di lire 428,35 » *.

Con la legge del 1894, l'aliquota della imposta di ricchezza mobile venne fissata nella misura del 20 per cento del reddito imponibile per qualsiasi categoria. Pei redditi la cui imposta veniva riscossa a mezzo dell'esattore (non per ritenuta diretta come nel caso delle cedole di titoli pubblici o stipendi governativi, ecc.) all'aliquota generale per cento, lire 20, si aggiungevano le spese di aggio, che variavano di luogo in luogo. L'ammontare dell'imposta si otteneva moltiplicando la cifra del reddito imponibile per la cifra dell'aliquota, e dividendo il prodotto per cento. All'aliquota del 20 % andava aggiunto il 2 %, a rimborso di spese di distribuzione della imposta, che si applicava solo a redditi da esigersi per ruoli. Vi era quindi una differenza fra le aliquote per ruoli e quelle per ritenuta: queste ultime essendo necessariamente più basse. Così per la categoria A^{I}, (imponibile 40/40) l'aliquota per ritenuta era del 20 % e quella per ruoli del 20.40 %, per la categoria A^{II}, (imponibile 30/40) l'aliquota per ruoli era di 15.30%; per la categoria B (imponibile 20/40) l'imponibile per ruoli è di 12.20 % per la categoria C (imponibile 18/40) l'aliquota per ruoli era di 9.10 %; per la categoria D (imponibile 15/40) l'aliquota per ritenuta era di 7.50 % è quella per ruoli di 7.65 %.

La legge 2 maggio 1907 stabiliva che i redditi delle catego-

* Conf. Del Guerra: *Legislazione Finanziaria:* pag. 353

rie *B* e *C* non potevano essere sottoposti ad accertamento da parte del fisco se non ogni quattro anni: il contribuente poteva chiedere la revisione dopo un biennio. La valutazione dei redditi era fatta sulla media del biennio precedente all'inizio del periodo prescritto per la presentazione delle rettifiche del contribuente.

Nuovi inasprimenti ha avuta l'imposta italiana di ricchezza mobile coi due decreti luogotenenziali 9 settembre 1917 e 1° agosto 1919. Quest'ultimo decreto, ribadendo le nuove discriminazioni nelle categorie tradizionali stabilisce che l'imposta venga applicata sui redditi netti in base alle seguenti aliquote:

20 % per i redditi di categoria *A*-1 e *A*-2;

10 % per i redditi di categoria *B*, accertati a carico di privati e non superiori a lire 1500;

12 % per i redditi di categoria *B*, accertati a carico di privati superiori a lire 1500 ma non a lire 3000;

15 % per i redditi di categoria *B*, accertati a carico di privati superiori a lire 3000 ma non a lire 5000;

16 % per i redditi di categoria *B*, accertati a carico di privati e superiori a lire 5000 e per tutti quelli accertati a carico di enti collettivi;

9 % per i redditi di categoria *C*, accertati direttamente e non superiori a lire 1667;

10 % per i redditi di categoria *C*, accertati per rivalsa;

11 % per i redditi di categoria *C*, accertati direttamente e superiori a lire 1667 ma non a lire 3000;

14 % per i redditi di categoria *C*, accertati direttamente e superiori a lire 3000 ma non a lire 5000;

15 % per i redditi di categoria *C*, accertati direttamente e superiori a lire 5000;

7.50 % per i redditi di categoria *D*, non superiori a lire 2000;

8,65 % per i redditi di categoria *D*, superiori a lire 2000.

Codeste aliquote sono comprensive dei centesimi addizionali di cui al decreto 15 ottobre 1914, e del decimo di cui alla legge 16 dicembre 1914.

Il decreto 9 settembre 1917 regola le esenzioni e le detrazioni.

Sono esenti da imposta in categoria *B* i redditi netti fino a lire 533,33 in categoria *C* i redditi netti fino a lire 640, in categoria *D* i redditi netti fino a lire 800.

Le detrazioni portate dalla legge 22 luglio 1894, n. 339, verranno fatte sui redditi netti, e cioè nelle seguenti misure:

in categoria *B*:

lire 333,33 per i redditi superiori a 533,33 ma non a lire 666,66;

lire 266,66 per i redditi superiori a lire 666.66 ma non a lire 800,00;

lire 200,00 per i redditi superiori a lire 800,00 ma non a lire 933,33;

lire 133,33 per i redditi superiori a lire 933,33 ma non a lire 1.066,66:

in categoria *C*:

lire 400.00 per i redditi supèriori a lire 640,00 ma non a lire 800,00;

lire 320,00 per i redditi superiori a lire 800,00 ma non a lire 960.00;

lire 240,00 per i redditi superiori a lire 960,00 ma non a lire 1.120,00;

lire 160,00 per i redditi superiori a lire 1.120,00 ma non a lire 1.280,00.

Alle aliquote di legge (diremo così *ideali*) occorre sostituire le *reali*, cioè quelle che effettivamente gravano sul contribuente. Esse nel 1914 erano fissate nella seguente misura:

del 20,40 % per i redditi di categoria *A*); n. 1;
del 17,595 % per i redditi di categoria *A*); n. 2;
dell' 11,73 % per i redditi di categoria *B*);
del 10,557 % per i redditi di categoria *C*);
dell'8,797 % per i redditi di categoria *D*);
del 5,50 % per i redditi delle Colonie agrarie.

Risultano invece aumentate, dopo i rimaneggiamenti del 1917 e del 1918, come appresso:

aliquota del 25,868 % per i redditi di categoria *A*); n 1;

aliquota del 25,368 % per i redditi di categoria *A*) n. 2;

aliquota del 12,934 % per i redditi di categoria *B*) non superiori a L. 1.550 ;

aliquota del 15,3208 % per i redditi di categoria *B*) non superiori a L. 3.000 ;

aliquota del 18,901 % per i redditi di categoria *B*) non superiori a L. 5.000 ;

aliquota del 20,094 % per i redditi di categoria *B*) non superiori a L. 20.000 ,

aliquota del 11,6406 % per i redditi di categoria *C*) non superiori a L. 1.667 accertati direttamente al nome del reddituario ;

aliquota del 12,834 % per i redditi di categoria *C*) di qualunque ammontare accertati per rivalsa presso il datore di lavoro ;

aliquota del 14,0274 % per i redditi di categoria *C*) non superiori a L. 3.000 accertati direttamente ;

aliquota del 17,6076 % per i redditi di categoria *C*) non superiori a L. 5.000 accertati direttamente;

aliquota del 18,801 % per i redditi di categoria *C*) superiori a 5.000 accertati direttamente ;

aliquota del 9,3255 % per i redditi di categoria *D*), riscuotibili direttamente e non superiori a L. 2.000 ;

aliquota del 10,69791 % per i redditi di categoria *D*) ruoli e superiori a L. 2.000 ;

aliquota del 11,07291 % per i redditi di categoria *D*) riscuotibili per ritenuta diretta e superiore a L. 2.000 ;

aliquota dell' 8,5637 % per redditi delle colonie agrarie.

Si aggiunga che mentre prima all'imposta di ricchezza mobile non si aggiungevano addizionali, ora province e comuni hanno facoltà di imporre un addizionale di dieci centesimi ciascuno per ogni lira d' imposta erariale sui redditi di categoria *B* e di categoria *C* ; facoltà della quale, naturalmente le province hanno profittato per ricavarne (nel 1921) 48,100.000 lire ed i Comuni per averne 44,300.000 lire. Allo Stato la ricchezza mobile dava, nel 1921, lire 958,100.000. Tra Stato, province e comuni, l'imposta gittava, in quell'anno 1040.500.000

lire. Aveva dato nel 1914, ultimo anno normale, al solo Stato (perchè non vi erano allora gli addizionali) 273,300.000 lire; onde facendo pari a 100 la cifra del 1914 si ha che tra quell'anno ed il 1921 il carico del contribuente italiano per la imposta mobiliare è passato da 100 a 382,9.

Come si vede, l'imposta di ricchezza mobile è divenuta anch'essa in Italia progressiva.

L'accertamento del reddito presenta non poche difficoltà Tutti i redditi che non possono essere assoggettati all'imposta per ritenuta sono tassabili co sistema dei *ruoli nominativi*, su dichiarazione del contribuente, controllata dagli agenti del fisco e vagliata, in caso di reclamo, dalle speciali commissioni. Quando il contribuente non ottemperi all'obbligo della dichiarazione, l'accertamento del reddito è operato di ufficio dagli agenti fiscali.

Il potere di investigazione degli agenti fiscali e delle commissioni di imposte è assai largo; nondimeno i saggi elevati della imposta rendono le evasioni assai frequenti e le frodi numerose.

Non ostante il fiscalismo degli agenti, è l'ammontare del reddito che si può difficilmente conoscere. I redditi sono amministrativamente distinti in « certi e definiti » ed in « incerti e variabili » ; tra i primi si comprendono i redditi del capitale, i salari, gli stipendi, le pensioni; fanno parte degli *incerti* e *variabili* i redditi del commercio, dell'industria e delle professioni liberali. Ora non è possibile conoscere e quindi colpire con precisione l'ammontare dei redditi, siano pure *certi* e *definiti*; gl'interessi dei prestiti, ad esempio, fatti ai privati sfuggono all'imposta sempre che il contribuente o non esibisca il titolo, o *lo falsi*, cioè dissimuli un prestito sotto altro aspetto giuridico, sotto quello del deposito gratuito o della vendita col patto del riscatto etc. Ma le difficoltà diventano assai maggiori quando si tratti di redditi *incerti* e *variabili*, cioè di quelli industriali, commerciali, delle professioni liberali e via dicendo. L'articolo 25 della legge prescrive che le società anonime, le società in accomandita per azioni, gl'istituti di credito e le Casse di risparmio debbano essere colpiti sulla base dell'ultimo bilancio.

L'imposta italiana di ricchezza mobile è assai grave ed i benefici industriali e commerciali non sono sempre tali che società ed istituti possano facilmente sopportarla; onde si spiega in chi li amministra il desiderio di evaderla parzialmente. Falsificare le cifre dei bilanci è pericoloso anche dal punto di vista penale, è assai più sicuro invece attribuire un elemento ad un capitolo anzi che ad un altro allo scopo di dissimulare gli utili: « alcune società giungono a tener perfino due serie di libri, una per gli azionisti ed un' altra per il fisco » *, che è sempre in lotta diffidente e spesso aspra cogli amministratori per controllare o ristabilire la sincerità dei bilanci. Nè quando quella sia accertata il dibattito è finito: diviene più accanito anzi allorchè si passa a determinare sul reddito lordo il reddito netto. La paura del fisco è così grande nelle società commerciali (ed è paura giustificata) che una delle principali cure di chi amministra è di premunirsi contro il pericolo di fortunate investigazioni da parte degli agenti di esso. Anche per quanto riguarda gli utili industriali dei privati o delle società di persone le controversie fioriscono, poichè l'articolo 32 della legge ammette la deduzione delle spese inerenti alla produzione; spese che naturalmente il contribuente tende ad elevare ed il fisco a ridurre.

L'indagine diventa addirittura impossibile, e quindi o è feroce o è inefficace, da parte del fisco quando si tratta di accertare i redditi delle professioni liberali (avvocati, patrocinatori, notai, ingegneri, architetti, medici, chirurgi, etc.): il più delle volte manca ogni elemento reale, ogni prova giuridica del reddito. La legge (articolo 50 del testo unico) avea dato al fisco parecchie armi, (come l'accesso nei locali dell' industria, come le informazioni di terzi, come l'ispezione dei registri, etc.) che avrebbero potuto esser efficaci e che erano alcune anche giuste, ma niuno ha mai pensato di usarle e niuno oserebbe più ricorrervi; ora le abitudini amministrative si sono sostituite alla legge, e mentre non esiste in Italia *alcun sistema di prove fiscali* esiste solo il potere discrezionale delle Commis-

* Flora: *Scienza delle Finanze*, III edizione, Livorno 1909, pag. 417

sioni, che è in materia di fatti assoluto; è con esse che l'agente deve cercare d'intendersi poi che la legge sono loro. Da ciò disparità di apprezzamenti da luogo a luogo di anno in anno. L'imposta così, per i redditi *incerti* e *variabili*, si trasforma in un'imposta indiziaria, perdendo in massima il suo carattere. A determinare il reddito tutto può contribuire: valore locativo dei locali, cifre di spedizione, bollette di dogana, numero degli operai e degl' impiegati, altezza di salari, capitale, massa degli affari etc. Su tutto ciò gli agenti basano i loro calcoli e le commissioni giudicano. la voce pubblica. a dir così influisce; come influiscono l'affitto di casa e il tenor di vita financo del contribuente. « Ecco la base, scrive un acuto francese che si è a lungo occupato delle frodi nella nostra ricchezza mobile: il Perdrieux, che può sembrare assai fragile, della imposizione degli industriali e dei commercianti » *. Che il contribuente cerchi di guardarsi dall'Agente è umano: che l'agente tenda a strappare alla vittima i suoi segreti s'intende, se non ha altro modo di adempiere al dover suo. Da ciò la fioritura di aneddoti diffusi, un pò dovunque all'estero, negli scritti che si occupano dell'argomento, sulle imboscate tese a medici e ad avvocati, sui rifiuti di un libraio a dichiarare quali libri vende di più, per paura del fisco, e via dicendo. In tutto ciò, l'arbitrio verso il contribuente è spesso grande, ma anche il danno del fisco vi è o può esservi; e, forse, non perchè l'imposta renda molto meno di quanto dovrebbe, ma perchè rende tanto con molti sforzi, premendo su chi meno ha, mentre molti che dovrebbero pagare non pagano e anche molti di coloro che pagano, pagano meno di quello che sarebbe giusto. Il Perdrieux asserisce di poter citare il caso di un medico, specialista rinomato, che paga, dopo dodici anni, quanto pagava nel primo anno del suo esercizio professionale!

L'imposta è assai grave e notevoli, naturalmente, sono le evasioni; l'accertamento del reddito non è che indiziario e l'ingiustizia quindi non può essere sempre evitata: ciò crea uno

* M. P. Perdrieux: *Les fraudes dans l'impôt italien sur les retenus de la Richesse mobilière*; in *Bulletin Mensuel de la Societé de Lègilation Comparèe*. Quarantième annèe, N. 3, Mars 1909. Paris, pag. 227.

stato di cose che in un altro paese meno adattabile del nostro non si saprebbe concepire. A quanto ammontino le evasioni niuno può dire: lo ignora la stessa Amministrazione, la quale, in un documento ufficiale, si limita ad intuirlo, mettendo in rapporto lo aumento di prodotto della ricchezza mobile sugli stipendi pensioni ed altri assegni, pagata per ritenuta allo Stato, e l'incremento del gettito della stessa imposta, esatta mediante ruoli nominativi. Tutto ciò crea non poche disparità. Lo Spoelberch * osservava che nel 1902 gli stipendi e pensioni degli impiegati pubblici e privati erano colpiti per una somma più elevata di quella per la quale erano colpiti i benefici dell'industria e del commercio; nel 1904 i redditi delle professioni liberali davano un pò più della metà di quello che davano gli stipendi degli impiegati; nel 1894, secondo dati ufficiali, risultavano imposti per redditi superiori alle 10.000 lire, in tutta Italia, 35 medici chirurgi, 66 avvocati e procuratori, 16 notai, 11 ingegneri ed architetti. Nel 1902, i redditi superiori alle 10000 lire erano 2965 sopra 466257 nella categoria B; e 620 sopra 202355 nella categoria C; nella categoria B i redditi inferiori alle 1000 lire rappresentavano il 44.77 % del reddito totale della categoria e quelli superiori ai 3000 erano il 33.05 %; nella categoria C i redditi al disotto delle 1000 lire giungevano appena al 28.78 % e quelli oltre 3000 erano 23.54 % mentre i redditi tra 1000 e 2000 rappresentavano il 47.68 quasi la metà) del reddito totale della categoria; il che permette di concludere, di accordo con altri, che « buona parte della materia imponibile sfugge ancora al tributo ». Dopo un'acuta analisi della imposta di ricchezza mobile italiana, il Perdrieux scrive: « Un'imposta sul reddito dichiarato divenuta in parte un'imposta sul reddito presunto; un'imposta sul reddito annuale divenuta un'imposta sul reddito medio; un'amministrazione, che lascia arrugginire le armi che le accorda la legge, per adottarne altre meno brutali ma meno sicure; un saggio legale applicato a dei redditi

* Ollivier de Spoelberch: *L'Impôt sur le Revenu en Italie.* Bruxelles 1908, pag. 225. Vedi anche Lia: *L'Imposta mobiliare e la riforma dei tributi diretti in Italia.* Torino 1906

inferiori al vero, ciò che viene a ridurre quel saggio : ecco lo spettacolo che offre, applicata alla maggior parte della materia imponibile, l'imposta italiana sui redditi di ricchezza mobile. Accade spesso ad un'imposta di venirsi modificando nella pratica, ma non vi è , forse, negli stati moderni esempio di una simile deviazione » * . Ciò è vero; ma è anche vero che l'imposta di ricchezza mobile italiana è un'imposta, come lo stesso scrittore riconosce, assai grave.

L'imposta di ricchezza mobile italiana, ha, data la ricchezza del paese che non è grande, una produttività enorme. Poche imposte in trenta anni sono aumentate così rapidamente come quella sulla ricchezza mobiliare. E benchè tuttavia, per i difetti dell'ordinamento attuale, molti sfuggano all' imposta che dovrebbero esser compresi, e vi siano contrasti non pochi, pure l'imposta deve esser giudicata nel suo complesso assai aspra.

L'imposta di ricchezza mobile ha anche il torto di colpire per altra via la terra, gravando i redditi, il capitale mobile o circolante in essa investiti, mentre sarebbe utile che ciò rientrasse nello imponibile della imposta fondiaria. Maggiore torto di questa imposta è di non colpire il reddito esentando sempre il costo di produzione, ma di gravare spesso il prodotto lordo. All'Italia ha nociuto non poco non avere una imposta industriale disgiunta dalle altre ; cosa che avrebbe permesso una tassazione reale equa e avrebbe permesso il formarsi di una più grande imposta personale destinata a correggere le deficienze e gli errori delle imposte reali. Non si può negare nondimeno che la legislazione italiana sulla imposta di ricchezza mobile ha rappresentato un reale progresso nella legislazione tributaria dei paesi moderni : è ancora in ogni caso suscettibile di modificazione che la rendano adatta a figurare in un regime tributario veramente moderno.

Nell' imposta sulla ricchezza mobile in Italia vi era, prima delle riforme del 1917 e 1919, con la differenziazione del red-

* Perdrieux : *Les fraudes* etc. già cit. pag. 240. Ci riferiamo allo studio notevole di questo scrittore nel testo.

diti e il minimo di esenzione, un timidissimo accenno di progressione: ora la progressione è chiara e decisa *.

Si è a lungo discusso intorno alla imponibilità del così detto soprapprezzo delle azioni di nuova emissione. Sin dai 4 luglio 1897 la Cassazione di Roma, a sezioni unite, aveva giudicato che il soprapprezzo non ha carattere di reddito e quindi non è imponibile; e tale sentenza parve avesse decisa la questione, anche nei riguardi del fisco che sembrò vi si adattasse. Ma, nel dicembre 1906, la Commissione centrale delle imposte dirette decideva in senso opposto, e, con sentenza dei 15 febbraio 1910, la Cassazione di Roma, anche a sezioni unite, giudicava legittima l'imponibilità del soprapprezzo. Quindi la questione può ritenersi come praticamente risoluta nel senso della imponibilità. Molti economisti, finanzieri e giuristi hanno vigorosamente combattuta la tesi, che è stata accolta dalla Cassazione romana, sostenendo che per l'acquirente non è a distinguere fra prezzo e soprapprezzo, poichè è inesistente un soprapprezzo in sè considerato ed esiste solo un prezzo, che corrisponde al valore che si attribuisce all'azione, in base al dividendo presunto paragonato al saggio dei profitti. La Cassazione romana invece riteneva che il soprapprezzo sia un prodotto del capitale applicato e quindi lo giudicava impo-

* L'imposta di ricchezza mobile ha avuto in Italia il seguente rendimento:

Anni	Imposta sui redditi di ricchezza mobile: riscossa per ruoli	riscossa per ritenute	Totale
	(in milioni di lire)		
1869	82,2	43,7	125,9
1872	79,2	74,7	153,9
1880	98,3	80,1	178,5
1889-1890	125,7	104,9	230,6
1889-1890	125,7	104,9	230,0
1899-1900	143,1	145,9	289,0
1902-1903	151,4	146,6	298,2
1905-1906	161,3	143,9	305,0
1911-1912	210,0	76,0	286,0
1920-1921	702,0	233,3	935,3

nibile *. L'imposta colpiva prima i titoli di rendita pubblica in proporzione del 20 per cento: ora dopo la conversione della rendita del 1906, l'Italia, dal 1 gennaio 1907, non colpisce di imposta la rendita pubblica.

XVIII.

Le imposte generali sul reddito.

I. Carattere delle imposte generali sul reddito.

152. Alcuni paesi o non hanno o hanno poche e insignificanti imposte dirette reali su forme particolar di reddito; essi hanno però una sola grande imposta diretta sul reddito, che colpisce appunto tutte le forme di reddito. Così l'Inghilterra ha l'*income tax*.

Vi sono altri paesi invece, che hanno imposte dirette reali per singole forme di reddito, e poi hanno una grande imposta sul patrimonio o una grande imposta sul reddito, o l'una e l'altra assieme, la cui funzione è, prevalentemente, di correggere le deficienze delle imposte dirette reali.

Adunque, *la imposta generale sul reddito o si sovrappone alle altre imposte, cercando correggere le deficienze o gli errori di ciascuna, oppure riunisce tutte le imposte dirette o gran parte di esse.*

Molti concepiscono l'*imposta generale sul reddito* come la futura imposta unica; quella destinata a prender il posto di tutte le altre. Noi siamo molto dubbiosi intorno a questa speranza: poichè sappiamo quanto le grandi imposte dirette siano poco produttive.

* Confronta: Cabiati: *La funzione economica del sopraprezzo*, in *Riforma sociale*, marzo-aprile 1907; Grizziotti: *Gl'incrementi di valore nelle azioni industriali e il sistema tributario italiano*, in *Giornale degli Economisti*, luglio 1909; Tascadi Castellazzo: *Il prezzo di avviamento e l'imposta di ricchezza mobile*, Torino 1099; Einaudi: *Il sopraprezzo e l'imposta di ricchezza mobile*, nella *Rivista di Diritto Pubblico*, febbraio 1909; Gobbi: *L'Imposta sul sopraprezzo, nel Monitore dei Tribunali* 1910, num. 3, etc.

L'imposta generale sul reddito va dunque intesa o come una trasformazione parziale di tutte le imposte dirette reali, in un sistema di unione e di coordinamento (come in Inghilterra), o come completamento di tutte le imposte e correttivo dei sistemi tributari (come in Prussia). Ogni giorno più si accentua in queste imposte la tendenza a tener conto delle condizioni personali del contribuente e quindi non solo ad adottare il principio della diversificazione dei redditi; ma anche a tener conto della situazione familiare dei contribuenti (debiti, stato della famiglia, ecc.). Mentre però le imposte reali sono, nel loro accertamento, più facili e colpiscono in base a catasti, stime ufficiali e altri mezzi più o meno sicuri di valutazione, le imposte generali sul reddito, sopra tutto quando assumono carattere personale, sono necessariamente inquisitive: questa è la ragione non ultima per cui alcuni paesi oppongono loro vivace resistenza, anche riconoscendone i vantaggi. Ha anche ufficio complementare, nei paesi dove esiste, la imposta generale sul patrimonio (*Vermögensteuer*, come dicono i tedeschi) che colpisce tutta la sostanza dei contribuenti, anche quella che non produce reddito ed esenta per conseguenza i redditi non fondati dei cittadini. Vedremo ora quali forme prendano queste imposte nelle legislazioni moderne *.

* Sulla imposta generale sul reddito e sulle questioni relative cfr. anzi tutto la recente notevole opera di Edwin R. A. Seligman: *The Income tax. The study of the History and practice of Income taxation at home and abroad* New Jork 1911; e poi Vocke: *op. ci.* pagina 390 e seg.; Esquiron de Parieu: *Histoire des impôts sur la propriété et sur le revenu*, Paris 1866; A. Wagner: *Teoria speciale delle imposte* nel Manuale di Schoenbeg; Seligman: *The Income Tax in the American Colonies and States* nel *Political Science Quarterly* di giugno 1895; Chaïlley: *L'impôt sur le revenu.* Paris 1884; Ricca-Salerno: *Della imposta sul reddito*, nell'*Annuario* del Ferraris; Ricca Salerno: *L'imposta progressiva e le riforme tributarie di alcuni stati europei*, nel B. I. S. 1894, vol, VII, e gli articoli pubblicati dallo stesso autore nella *Nuova Antologia*, del 1891 e del 1894, dove è citata larga bibliografia sull'argomento; Tivaroni: *Le imposte dirette sulla ricchezza mobiliare e sul reddito*, Torino 1904.

II. L'income tax inglese.

153. Il più grande esempio di imposta generale sul reddito è nella *income tax* inglese, che fu stabilita fin dal 1789 da W. Pitt. Modificata successivamente, in ispecie per opera di Gladstone, di Asquith e di Lloyd George, l'*income tax* si può dire che sia rimasta il tipo delle imposte di questa natura. Istituita provvisoriamente, l'*income tax* era nel 1798 niente altro che un accrescimento di tributi già esistenti (*assessed taxes*): ma già l'anno dopo perdeva questo carattere e diventava una imposta, che sostituendo le altre imposte dirette colpiva del 10 per 100 il reddito dichiarato dagli interessati e controllato da un giurì; esentando solo i redditi minimi. Ma siccome grande era stata l'avversione che il nuovo tributo aveva incontrato, e le frodi moltissime ed aspre, e un pò giustificate dal fatto che l'imposta colpiva senza distinzione di origine l'insieme del reddito, con aliquote molto elevate; così dopo la pace di Amiens l'*income tax* fu abolita. Rimessa poco dopo, venne con la legge del 1803 riformata completamente, e fu questa legge che introdusse le famose cedole A, B, C, D, E, che servirono, come vedremo, alla classificazione dei redditi.

L'*income tax*, dopo il 1803, si compone dunque in realtà di cinque tributi sovrapposti, con l'uguaglianza di tassazione come tratto di unione. I redditi sono raggruppati sotto cinque capi o *cedole*: la cedola A si applica alle case e alle terre; la cedola B comprende i fitti; la cedola C i dividendi, interessi e rendite; la cedola D i redditi industriali, commerciali e professionali; infine la cedola E stipendi e pensioni. In principio, l'imposta è percepita dietro dichiarazione (obbligatoria o facoltativa): e così per le cedole A, B, C, D; in quanto a quest'ultima, per non nuocere agli industriali con la pubblicità data ai benefizi, la dichiarazione può sssere mandata sotto plico suggellato ai commissari dell'*income tax*. Nessuna dichiarazione è necessaria in rapporto alla cedola C; la tassazione ne è fatta di ufficio. È lo stesso per i trattamenti dei funzionari compresi nella cedola E. Le dichiarazioni sono controllate, o secondo le imposte locali che pesano sulla proprietà fondiaria

(cedola B), o infine per i profitti del commercio mediante una comparazione tra la dichiarazione del negoziante e le tassazioni provvisorie preparate dagli agenti locali. Nel 1803 il tasso dal 10 per 100 fu anche ridotto al 5, esentando i redditi di 1500 lire e colpendo debolmente i redditi fra 1500 e 3750 lire. Più tardi il minimo di esenzione fu portata a 3750 lire. Soppressa ancora una volta per la viva avversione che incontrava, fu nel 1842 rimessa da Peel e da allora non fu soppressa mai più: benchè Peel, rimettendola, dichiarasse di non volerla per più di tre anni. Ma Peel, che in quel tempo avea abolito i dazi sul grano (*corn laws*) e rinnovato il regime postale e che era diventato l'uomo più in vista del Parlamento, potè chiedere che l'imposta fosse mantenuta per ancora tre anni, promettendo sempre di abolirla. Fu nel 1853 che Gladstone ottenne una proroga di 7 anni, e fu d'allora che il mantemento dell'imposta fu assicurato.

Le deduzioni ammesse sono numerose: i redditi della cedola A sono esenti dalla *income tax* (non dalla *land tax*) in caso di vacanza; si deducono dal reddito, non solo l'ammontare di tutte le imposte e tasse pagate, ma anche i premi di assicurazione sulla vita e per la costituzione di rendite vitalizie. Quest'ultima condizione è comune a tutti i contribuenti ed è la sola esenzione che hanno i redditi della categoria C. I redditi della categoria B (fitti) sono esentati per un ottavo: i redditi della categoria D (redditi industriali e commerciali) sono esenti per le spese di riparazione dei locali destinati al commercio, all'industria e alle professioni liberali; per le spese di manutenzione delle macchine ed attrezzi necessari a ogni industria o professione; lo ammontare delle perdite, la spesa per fitto di locali destinati all'esercizio del commercio o dell'industria, delle professioni; il deprezzamento delle macchine e degli strumenti; ecc. I redditi della categoria E sono esentati per tutto l'ammontare delle spese inerenti all'esercizio della funzione.

Le esenzioni riguardano i beni della Corona e le proprietà pubbliche, gli agenti diplomatici, i capitali, dividendi e interessi degli istituti di carità pubblica e privata, delle casse di risparmio regolarmente costituite, della società di mutuo soccor-

so, dei sindacati professionali o *Trade Unions:* in questo ultimo caso però solo fino a 200 sterline di capitale e 30 sterline di reddito annuo per ciascun socio. Sono inoltre esclusi (a differenza della legge italiana) i capitali e dividendi destinati al mantenimento, alla costruzione e alla riparazione di chiese e cappelle e di tutti gli altri edifizi dedicati al culto.

I saggi della *income tax* furono in passato generalmente bassi e sono stabiliti ogni anno dalla legge sul bilancio; dal 1842-43 al 1893-94, cioè in mezzo secolo, sono stati solo in 8 anni superiori a 7 pence per ogni sterlina, cioè al 3 % e solo in tre anni, per causa di guerra, dal 1854-55 al 1856-57, sono stati di 14 e di 16 pence. Nè meno in tempo di guerra l'imposta ha raggiunto, prima della riforma di George, in via eccezionale l'8 % *. Invece, in tempo di pace e in condizioni normali, l'imposta di ricchezza mobile italiana è adottata con tariffe che vanno in generale dal 7.50 al 20 %.

L'*income tax* in parte è riscossa mediante ruoli nominativi (cedole A, B e D), in parte mediante ritenute (cedole C ed E): è votata annualmente dal Parlamento, ma in realtà la valutazione del reddito è fatta ogni tre anni. A base della valutazione del reddito sono le dichiarazioni dei contribuenti: ma gli agenti del fisco possono modificare le dichiarazioni, e commissioni locali e generali le rivedono. Il sistema di riscossione è però a bastanza complicato e la procedura dei reclami non è facile; nè la riscossione è poco costosa. Imposte assai più gravi si esigono in Italia con spesa relativamente assai minore.

Negli ultimi anni l'*income tax* è stata profondamente modificata. Già il *Finance Act* del 1898 portava il *minimo di esenzione a lire* 4035,20 (160 sterline) e accordava speciali deduzioni per i redditi fra 4035,20 e 17654 lire italiane (160 e 700 sterline). Così, restando esenti i redditi sino a lire 4035,20, che costituivano la metà quasi del reddito nazionale; i redditi fra 4035,20 e 10088 lire (160 e 400 sterline), sin dal 1898, godono di una deduzione (*abatement*) di lire 4035,20 (160 sterline) e pagano al massimo su lire 6052,80; i redditi fra 10088 e 12610

* Durante la costosa guerra combattuta nel Sud Africa l'imposta è stata di uno scellino e 2 pence, cioè di 5,82 %.

lire italiane (400 e 500 sterline) godevano di un *abatement* (deduzione) di 3783 lire (150 sterline) e pagavano al massimo su 8827 lire; i redditi fra 12610 e 15132 lire (500 e 600 sterline) godevano di una deduzione di lire 3026,40 (120 sterline) e pagavano al massimo su lire 12105,60; i redditi infine fra 15132 e 17654 lire (600 e 700 sterline) godevano di un *abatement* di lire 1766,40 (70 sterline) e pagavano al massimo su lire 15887,60. Coll'avvento dei liberali al potere, la riforma dell'*income tax* tornava in campo. Nel 1906, dopo vivaci dibattiti ai Comuni, una commissione veniva nominata, collo incarico di esaminare la possibilità di applicare all'imposta generale sul reddito la progressività e di introdurvi il principio della discriminazione dei redditi: per distinguere i redditi guadagnati (*earned*) dai non guadagnati (*unearned*). Nel 1907, il Cancelliere dello Scacchiere Asquith, presentava ai Comuni un *Finance bill*, nel quale, ispirandosi ai lavori di quella commissione, accoglieva il principio della *discriminazione dei redditi*, se non quello della progressività; *Finance bill* che, approvato a grande maggioranza dalla Camera elettiva, divenne il *Finance Act* del 1907, che segna una data importante nella storia della finanza pubblica inglese; poichè per mezzo di esso, la pratica della distinzione dei redditi, vi è stata definitivamente introdotta, sia pure non in tutta l'estensione. Tra il 1806 e il 1816 l'*income tax* aveva praticata la distinzione dei redditi; dal 1816 non se ne potè più parlare tanto gravi furono le opposizioni e tanto autorevoli.

Per il *Finance Act* del 1907, l'*income tax* distingueva i redditi *unearned* (non guadagnati) dagli *earned* (guadagnati) sino a 50440 lire italiane di reddito e colpiva diversamente i non guadagnati dai guadagnati: i non guadagnati in ragione del 5 % e i guadagnati in ragione del 3,74 %. L'idea di limitare il benefizio della discriminazione ai redditi non superiori alle 50440 lire è ispirata alle conclusioni del *Select Committee* del 1906, della commissione cioè cui era stato, dopo l'avvento dei liberali, deferito il mandato di studiare e proporre modifiche allo assetto dell'*income tax*, quale era per l'ordinamento del 1898. Il *Select Committee* proponeva che il benefizio della discriminazione si estendesse ai redditi non superiori alle 75660 lire (3000 sterline), poi che non è *necessario*, dice il suo rapporto,

che tutti i redditi guadagnati, quali che ne sia l'importanza, ricevano un trattamento di favore.

In ogni modo, a termini del § 1° della sezione 19 del *Finance Act* di Asquith, l'*income tax*, che, prima dei 6 aprile 1907, colpiva con saggi eguali tutti i redditi, quali che ne fossero la natura e la sorgente, da quel giorno distingueva, sino al limite di lire 50440 (200 sterline) fra redditi *guadagnati* (*earnea*) e redditi *non guadagnati* (*unearned*), cioè fra redditi del capitale e del lavoro accopiati o del solo lavoro, e redditi del capitale, colpendo i guadagnati col saggio del 3,74 % e i non guadagnati con quello del 5 % . Si accordava ai redditi *earned* un saggio di favore. La discriminazione si applicava, e ciò va avvertito, solo ai redditi che nel loro complesso, quale che ne fosse la origine e la natura non oltrepassavano le 50440 lire (2000 sterline) ; quindi se un contribuente aveva un reddito complessivo di 2100 sterline (pari a lire italiane 52962), ad esempio, non poteva godere del benefizio della discriminazione, anche se 1900 sterline (47918 lire) del suo reddito provenivano dal solo lavoro e dal lavoro e del capitale accoppiati, erano insomma redditi *earned*, e pagava sul reddito complessivo di 52962 lire (2100 sterline) il saggio normale del 5 %. Il § 2.° della sezione 19 dello stesso *Finance Act* del 1907 testualmente diceva « se il contribuente ha diritto alle deduzioni previste dal *Finance Act* del 1898, fra 4035,20 e 17654 lire (160 e 700 sterline), delle quali si è detto sopra, il saggio di favore del 3,74 % , stabilito dalla presente legge non sarà accordato che alla parte di reddito *earned* (guadagnato) che sorpasserà l'ammontare delle deduzioni concesse » : onde non era possibile come si è già avvertito, cumulare i benefizii delle deduzioni del 1898 coi saggi di favore consentiti dalla legge 1907 ai redditi guadagnati, cioè ai redditi provenienti dalla attività personale dei contribuenti. Se in una famiglia, marito e moglie godono entrambi di redditi personali, non si faceva luogo a cumulo dei due redditi agli effetti della imposta e li si tassava separatamente, con le deduzioni consentite, se l'insieme di essi non superava le 12610 lire (500 sterline) ; se invece il reddito complessivo dei due coniugi superava le 12610 lire si faceva luogo a cumulo agli effetti della imposta, che li colpiva nel loro totale;

onde se il marito godeva di un reddito, proveniente dalla sua attività personale, di lire 30264 (1200 sterline)e la moglie di un reddito, anche *earned*, di 22698 (900 sterline), redditi che esistendo anteriormente al matrimonio erano imposti, poi che inferiori alle 2000 sterline ciascuno, col saggio di favore del 3,74% consentito ai redditi guadagnati inferiori a quel limite, ora che il reddito complessivo dei due coniugi superava nel totale le 2000 sterline, giungendo alle 2100 (52962 lire), l'*income tax* lo colpiva per intero e col saggio ordinario del 5 %. Per il *Finance Act*, poi del 1853 è accordata al contribuente, assicurato sulla vita, una deduzione dallo imponibile, uguale al premio pagato, sempre che l'ammontare dello stesso non superi il sesto del reddito complessivo del contribuente e del coniuge; ora anche qui (come per gli *abatements* concessi nel 1898 ai redditi fra 4035,20 e 17654 lire), a tenore della legge di finanza del 1907, il saggio di favore del 3,74 % era applicato solo a quella parte di reddito guadagnato che superava l'ammontare della deduzione concessa, per evitare che allo stesso contribuente venissero accordate più facilitazioni in una volta. Il contribuente, che chiedeva il benefizio della discriminazione, doveva (per il § 4.° della sez. 19) farne domanda non oltre il 30 settembre dell'anno per il quale deve esser colpito, accompagnandola con le indicazioni relative alla natura e alla fonte dei suoi redditi e ai pesi che li gravavano, da fornirsi in una scheda che dava l'amministrazione. Questa, con simile espediente, riesce a conoscere il reddito globale di tutti i contribuenti, che volevano godere del saggio di favore per i redditi inferiori alle 50440 lire, come prima, per il *Finance Act* del 1898, riusciva ad accertare il reddito globale di coloro che, non avendo redditi superiori alle 17654 lire, chiedevano gli *abatements* accordati in quell'anno ed erano tenuti a dichiarare l'ammontare del loro reddito.

Ora il fatto che, così le deduzioni per i redditi sino a 17654 lire come il saggio di favore per quelli provenienti dall'attività personale del contribuente nei limiti di 50440 lire, si accordavano solo sul *reddito globale*, è assai importante. L'*income tax* era in origine ed è ancora un'imposta *sui varii redditi* e non sul *reddito complessivo* del contribuente. Nella pratica questo

carattere teorico si è venuto modificando, almeno in parte, e la imposta si è venuta trasformando, in un *tributo sul reddito globale*. Già prima del 1907, su 1,200,000 contribuenti, 850.000, che avevano redditi inferiori alle 17654 lire (cioè il 65 % circa dei colpiti dall'*income tax*) doveano dichiarare il complesso dei loro redditi ed erano tassati in ragion di esso; dopo il 1907 altri 120.000 contribuenti, con redditi non superiori alle 50440 lire, hanno seguito l'istessa sorte: si trattava, dunque, di 970.000 contribuenti, su 1.200.000 (cioè di oltre l'8 % della massa imponibile) per i quali l'imposta, agiva come un tributo sul *reddito globale*. L'*income tax* non conservava, dunque, al 1907, il suo vecchio carattere d'imposta sui *redditi al loro nascere* che per meno del 20 % dei contribuenti colpiti. Il tempo ha così fatto ciò che forse non sarebbe stato mai consentito al diritto.

Ai termini del § 7 della sezione 19 della legge di finanza del 1907, si devono considerare come *earned income* o reddito guadagnato, come reddito, cioè, derivante dall'attività personale del contribuente: 1° qualsiasi pensione, assegno o remunerazione accordati in seguito ad impiego o a servigi resi in passato dal contribuente o dai suoi congiunti; 2° qualsiasi remunerazione ammessa da un impiego pubblico o privato ed ogni reddito compreso nella cedola *D* dell *income tax*. che provenga direttamente dall' esercizio di una professione da parte del contribuente. Si considerano quindi come redditi guadagnati: i redditi della cedola *E*, cioè gli stipendi dei funzionarii, e per la cedola *D* i redditi provenienti dalle professioni industriali e commerciali, gli assegni e i salari non considerati dalla cedola *E*, i redditi dei valori mobiliari, che non siano fondi pubblici (i quali sono considerati dalla cedola *C*), gli altri redditi mobiliari (interessi di mutui in danaro, di depositi e conti correnti), infine i redditi delle proprietà e dei titoli stranieri o coloniali. In conseguenza di ciò, sono considerati come redditi *unearned* i dividendi delle azioni di società, mentre i redditi degli associati, che possono dimostrare di non essere *associati dormienti*, ma veri comproprietarii del capitale sociale, sono considerati come *guadagnati;* 3° i redditi compresi nella cedola *B*, cioè i redditi provenienti dalla

coltivazione della terra. Qui è a notare che mentre i redditi provenienti dalla *proprietà* del suolo e delle case sono colpiti dalla cedola *A*, quelli che provengono dalla coltivazione della terra sono inclusi nella cedola *B*; e mentre i primi sono redditi *non guadagnati*, e quindi colpiti col saggio del 5 %, i secondi sono redditi *guadagnati* e tassati col saggio di favore del 3,74 %. Il profitto dello affittuario è quindi sempre reddito guadagnato. Il reddito del proprietario, che non coltivi direttamente la sua terra e la dia in affitto, è reddito non guadagnato. Se invece il proprietario coltiva direttamente le sue terre, una parte del suo reddito è *non guadagnata* ed è quella che percepirebbe se le desse in affitto, e l'altra è guadagnata e corrisponde a ciò che guadagnerebbe l'affittuario: nel caso dunque di un proprietario che coltivi direttamente la sua proprietà, il reddito è colpito in parte dalla cedola *A*, cioè nella parte del reddito puramente dominicale, e in parte dalla cedola *B*, cioè in quella che previene dalla cultura della terra; nella prima è colpito al 5 % e nella seconda al 3,74 %.

Il *Finance Act* del 1907 si proponeva anche di reprimere le *evasioni*, dovute alla mala fede dei contribuenti, specialmente per i redditi della cedola *D*, cioè per i profitti della industria e del commercio e per i guadagni delle professioni liberali, per i quali l'amministrazione era costretta a rimettersi alle dichiarazioni dei colpiti. Da quell'anno chiunque godeva redditi compresi nelle cedole *D* ed *E* era tenuto a dichiararli, anche se non fossero imponibili: chiunque avesse omesso di denunziare un reddito non imponibile era punito con un'ammenda estensibile a lire 126,10 (5 sterline), chiunque avesse scientemente denunziato un reddito inferiore al vero era punito con un'ammenda di lire 504,40 (20 sterline) ed era tenuto al triplo della imposta dovuta (*treple duty*). L'amministrazione poteva esercitare il suo diritto per tre anni. Questa disposizione non solo riesciva a ridurre in qualche modo le *evasioni*, che prima erano più importanti e numerose, e quindi ad aumentare il prodotto della *income tax*, ma, col rendere obbligatoria la dichiarazione anche dei redditi non imponibili tendeva ad avvicinare di più l'imposta ad un tributo sul reddito globale. Sempre al fine di limitare la possibilità delle evasioni, il *Finance Act* del

1907 obbligava gl'imprenditori a dichiarare, oltre che il nome e il domicilio delle persone da esse impiegate, come vuole la legge di finanza del 1842, anche i salari ad esse corrisposti, sempre che eccedevano le lire 4035,20 (160 sterline). Per rendere più produttiva l'imposta si stabiliva, con la sezione 25 del *Finance Act* 1907, che un imprenditore il quale pagava ad un inventore brevettato, ogni anno, una somma determinata per lo *sfruttamento* di un brevetto (*royalty*), somma, che prima era, su dichiarazione del contribuente, dedotta dai suoi profitti, era tenuto a pagare l'imposta anche su di essa, salvo a lui il diritto di rivalsa verso l'inventore. Un'altra innovazione della legge del 1907, era, nella valutazione dei redditi di cedula *D* provenienti dall'esercizio di una professione. Questi, per l'*Income tax Act* del 1842 e per il *Revenue Act* del 1865, erano calcolati sulla media degli utili delle tre annate precedenti a quella per cui l'imposta è dovuta; ma se in questa il contribuente dimostrava di aver guadagnato meno della media triennale e meno del primo anno, era la cifra degli utili dell'annata in corso quella che si considerava come imponibile. La legge di finanza del 1907 aboliva questa ultima facilitazione, la quale dava luogo a frequenti e gravi ineguaglianze di trattamento *.

Asquith, † introducendo il principio della discriminazione, e dando una importanza sempre più grande alle dichiarazioni dei contribuenti, non solo trasformava il carattere della vecchia imposta, ma apriva la via a nuove e più ardite misure. Il Cancelliere dello Scacchiere, che a lui succedette Lloyd George, potè quindi affrontare più recisamente il problema, e giungere alle più radicali riforme, che la legge di finanza

* Il testo del *Finance Act* del 1907 è nel *Bullettin de Statistique et Lègislation comparée*, Mars 1908, pp. 364-372.

† Per quanto riguarda le riforme del *Finance Act* del 1907, confr. lo studio di Eduard Escarra, completo e acuto, nella *Revue de Science et lègislation financières*, VI Annèe, 1907, pp. 161-188. Confronta anche: Dowell: *The acts Relating to Income Tax*. VI Edizione, Londra, 1908 e T. Hallett Fry: *The Finance Act* 1907 *in its Relation Income Tax*, Londra, 1908. Confronta in fine la *Rivista di Diritto Finanziario* dell'Einaudi, nella *Rivista di Diritto Pubblico* del 1909, pp. 279-284, relativa alla riforma della *income tax*.

del 29 aprile 1910 sanzionava. Lloyd George ha esteso il sistema della discriminazione dei redditi, ha soppresso i privilegi accordati ai possessori stranieri di valori inglesi, ha accordato facilitazioni tributarie ai contribuenti con famiglie numerose ed ha infine accentuato il carattere progressivo della *income tax*.

Il *Finance Act* del 1910 cominciava coll'elevare il saggio generale dell'*income tax* da 1 scellino a 1 scellino e 2 pence per lira sterlina. Altra volta, in anni di grandi spese, come tra il 1855 e il 1858 e nel 1902-903, l'*income tax* ebbe saggi anche elevati; ma si trattava di aumenti straordinari e non di assetto permanente.

Per la riforma di Lloyd George, il *saggio* ordinario della *income tax* passando da 1 scellino (lire 1,26) per lira sterlina (lire 25,22), misura anteriore al 1910, ad 1 scellino e 2 pence (lire 1,47) per sterlina, è stato elevato dal 4,99 % al 5,82 %. Certo l'aumento era notevole; ma occorre notare, che, se questo del 5,82 % era il saggio ordinario dell'imposta, non era il saggio generale, perchè non colpiva che una parte dei redditi imponibili, in quanto i redditi guadagnati continuavamo ad esser tassati, sino al limite delle 50440 lire, in misura di 9 pence (centesimi 94,5) per sterlina, in misura cioè del 3,74 % e tra le 50440 e le 75660 lire (2000 a 3000 sterline), pagavano, per la nuova legge del 29 aprile 1910, non il saggio normale di lire 1,47 per sterlina (1 scellino e 2 pence), ma quello ridotto 1,26 (1 scellino), onde non sopportavano un carico del 5,82 % ma del 4,99 % soltanto.

La legge di finanza del 29 aprile 1910 estendeva il principio della discriminazione (al di là del limite delle 50440 lire di reddito fissato dal *Finance Act* Asquith del 1907) a tutti i redditi non superiori alle 75660 lire (3000 sterline). I redditi provenienti dall'attività personale del contribuente (*earned income*) erano tassati in ragione di 9 pence (centesimi 94,5) per sterlina, cioè del 3,74 %, sino a 50440 lire, e in ragione di 1 scellino (lire 1,26) per sterlina, cioè del 4,99 % tra le 50440 e le 75660 lire (2000 e 3000 sterline).

Abbiam visto che per la sezione *B* del *Finance Act* 1907, non era lecito cumulare i benefici delle deduzioni, accordate ai redditi compresi fra le lire 4035.20 e le 17654 (160 e 700 sterline)

dal *Finance Act* del 1898, con i vantaggi nascenti dalla diversificazione. Ora, per la legge di finanza 29 aprile 1910, restava fisso il principio che il cumulo dei due benefizi era inammissibile, e che quindi non poteva essere applicato il saggio di favore della discriminazione che a quella parte di reddito guadagnato che eccedeva il limite delle 17654 lire ; ma la parte soggetta ad imposta dei redditi non guadagnati, tra le lire 4035,20 e le 17654, non era più colpita in ragione del 4,99 % ma del 5,82 %.

Ma la caratteristica principale del *Finance Act* Lloyd George 1910, in ciò che riguarda l'*income tax*, è la trasformazione che esso imprime alla imposta nel senso della progressività. Senza dubbio, già con le larghe deduzioni accordate dalla legge di finanza del 1898 , ai redditi fra lire 4035,20 e 17654 (160 o 700 sterline) l'*income tax* avea perduto il suo carattere d'imposta strettamente proporzionale ; ma è solo col *Finance Act* 29 aprile 1910 che l'imposta inglese sul reddito fa un passo deciso verso la progressione, e che si accentuano più nettamente le sue caratteristiche d'*imposta globale*. L'*income tax* fu sempre un insieme d'imposte sulle varie forme di redditi, immobiliari, mobiliari, industriali, commerciali, del lavoro, e non un'imposta sul reddito complessivo : le leggi del 1898 e del 1907 erano riuscite a mutarla, col congegno delle *dichiarazioni*, necessarie per chi chiedeva le deduzioni e le discriminazioni, in un'imposta globale, limitatamente prima ai redditi sino a 17654 e poi a 50440 lire (700 e 2000 sterline); la legge del 1910, allargando l'obbligo della dichiarazione del reddito complessivo, da parte del contribuente, ha resa possibile la progressione (che non sarebbe lecito praticare nelle varie cedole) e l'imposizione globale. Non è che il *Finance Act* 1910 dichiari progressiva l'imposta sul reddito.

La progressione nasceva nell'*income tax*, da una *super tax*, da un diritto addizionale, che l'articolo 66 della legge 29 aprile 1910, stabiliva « sul reddito di ogni persona, i cui redditi, di *qualsiasi genere*, oltrepassino le 126,100 lire (5000 sterline) » : questa *super tax*, *sempre eguale*, era di 6 pence per sterlina, (cioè di 63 centesimi per lire 25,22 di reddito) al disopra delle 5000 sterline. Con ciò si sarebbe semplicemente ad una imposta complementare sui redditi maggiori e non ancora alla pro-

gressività : questa era determinata dal fatto che la *super tax* di 63 centesimi, per ogni lire 25,22 di reddito, non cadeva sulla totalità del reddito del contribuente che godeva di redditi superiori alle lire 126.100, ma solo sulla parte di essi, che eccedeva le 75660 lire (3000 steline). Di guisa che, se un contribuente era colpito per un reddito di 6000 sterline (151,320 lire) non doveva sopportare la *super tax* su tutte le 6000 sterline; dovevo sopportarla solo su 3000 sterline (75660 lire), e sulle residue 3000 (75660 lire) pagava il saggio normale di 1 scellino e 2 pence, cioè del 5,82 % : sulle 3000 sterline soggette a *super tax* egli era imposto in ragione di 1 scellino e 2 pence (lire 1,47), saggio normale, più lire 0,63 (6 pence), *super tax:* era imposto, cioè, nella misura di 1 scellino e 8 pence (lire 2,10) per ogni sterlina, nella misura, quindi, dell'8.32 % . « Ora è facile comprendere come il gioco della *super tax* renda *l'income tax* un'imposta progressiva » *. Il contribuente, che ha lire 126100 di reddito (5000 sterline), pagherà il saggio normale di 1 scellino e 2 pence (lire 1.47) per sterlina, cioè il 5,82 % ; chi ha un reddito di 6000 sterline (151.320 lire) pagherà sulle prime 3000 sterline (75660 lire) sempre 1 scellino e 2 pence (lire 1,47) per sterlina, cioè il 5.82 % , e sulle seconde 3000 sterline pagherà, oltre del saggio normale di 1 scellino e 2 pence (lire 1,47), la *super tax* di 6 pence (63 centesimi) : pagherà insomma 1 scellino e 8 pence (lire 2,10), cioè l'8,32 % ; su di una metà del suo reddito questo contribuente sarà colpito in ragione del 5,82 % e sull'altra metà in ragione dell'8,32 % ; onde, su tutto il suo reddito globale di 151.320 lire italiane sarà imposto solo in proporzione di 1 scellino e 5 pence (lire 1,78) per sterlina, in proporzione cioè del 7,07 % . Un altro contribuente, che abbia un reddito di 226.980 lire (9000 sterline), sarà colpito per le prime 75660 lire (3000 sterline) col saggio normale del 5,82 % e sulle residue 151.320 lire (6000 sterline) con quello straordinario (per la aggiunta della *super tax* di 6 pence) di 8,32 %; nel complesso del suo reddito di 226.980 lire nostre pagherà in ragione

* Escarra : *Les modifications apportées a l'income tax par le Finance Act de* 1910, *in Revue de science et législation financiéres*, Anno VIII, dicembre 1910, pag. 558.

di 1 scellino e 6 pence (lire 1,89) per sterlina, cioè in ragione del 7,49 %. Un contribuente che goda di un reddito di 453960 lire (18000 sterline) sarà colpito, a questo modo, in ragione di 1 scellino e 7 pence (lire 1,99,5) per sterlina, cioè in ragione del 7,91 %. E via di seguito. « L'imposta si va sempre approssimando coll'aumento del reddito al suo saggio massimo di 1 scellino e 8 pence (lire 2,10) per sterlina cioè di 8,32 %, *saggio che non sarà d'altronde mai raggiunto*, poichè anche i redditi più considerevoli non pagheranno sulle prime 75660 lire (3000 sterline) che il saggio normale di 1 scellino e 2 pence (lire 1,47) per sterlina, cioè del 5,82 % ».

Per i redditi superiori alle 126,100 lire (5000 sterline) il contribuente veniva *obbligato* a dichiarare il suo reddito; mentre le dichiarazioni per ottenere gli *abatements*, accordati nel 1898 ai redditi fra lire 4035,20 e 17654 (160 e 700 sterline), e quelle per le discriminazioni del reddito, a tenore della legge di finanza del 1907, erano facoltative. La ragione di questa diversità di trattamento è evidente. Nei casi di deduzioni o di discriminazione, l' nteresse stesso del contribuente lo obbligava alla denunzia del reddito, poi che non poteva in altro modo godere degli alleviamenti che la legge gli concede; quando si trattava invece di sopportare una *super tax*, un diritto addizionale, non vi era alcun interesse a dichiarare nulla.

Un'altra innovazione che la legge del 29 aprile 1910 arrecò è nel fatto che essa tenne conto dei carichi di famiglia, agli effetti della imposta. I contribuenti, con redditi fra lire 4035,20 e 12610 (160 e 500 sterline), e con famiglia, avevano diritto, oltre che alle deduzioni previste dal *Finance Act* del 1898, e alla applicazione del saggio di favore di 9 pence (centesimi 94,5) per sterlina, cioè del 3,74 %, sui redditi provenienti dalla loro attività personale, ad una deduzione speciale di lire 252,20 (10 sterline) per ciascun figlio, legittimo od adottivo di età inferiore ai 16 anni. Era questa una misura che dava all'*income tax* un qualche carattere d'imposta personale, per quanto assai limitato, e spiegabile con ragioni di umanità più che con moventi teorici.

L'*income tax* inglese è stata la prima e più grande imposta sul reddito adottata in Europa e appunto perciò ha realizzato un

grande progresso nella legislazione finanziaria moderna. Ma essa era, sino alle riforme del 1898, del 1907 e del 1910, rimasta troppo rigida nella sua forma primitiva, e presentava non pochi inconvenienti. Il suo maggior difetto era che non operava una vera diversificazione fra i redditi; colpiva allo stesso modo redditi temporanei e redditi permanenti, fondati ed infondati, certi e precari. Così i redditi dei capitalisti godeano una situazione più vantaggiosa di fronte a quelli dei lavoratori. La legislazione italiana sulla ricchezza mobile rappresentò da questo punto di vista un reale progresso in confronto della inglese.

Non era trascorso un semestre dallo inizio della guerra del 1914 e l'Inghilterra, seguendo la politica tradizionale del sopperire con entrate ordinarie quanto è più possibile a spese straordinarie, cominciava raddoppiando per l'esercizio finanziario in corso, a datare dal primo decembre, le aliquote della *income* e della *super tax*: poi che l'anno fiscale andava a finire col 30 marzo 1915 l'*income* e la *super tax* erano aumentate, per quattro mesi, di un terzo. Ferma restando la distinzione fra redditi guadagnati e non guadagnati si venne così col *Finance Act* (*Session* 2) dei 27 novembre 1914, a portare le aliquote della income tax dal 0.40% su lire 4085, all'8,33%, su lire 75,000 di reddito guadagnato; e dal 0.41 %, su lire 4035, all'8,33% su lire 65.500 di reddito non guadagnato. Per il *Finance Act* precedente (31 luglio) dello stesso anno 1914 il limite minimo della *super tax* era stato abbassato da 5.000 a 3.000 sterline (da lire 125,000 a lire 75.000). Unendo per i redditi superiori alle 75.000 all'*income* la *super tax* il carattere progressivo della imposta veniva a svilupparsi sensibilmente In seguito nel 1915 il limite minimo di esenzione venne abbassato da 160 sterline (lire 4035,20) nel 1915, a 130 sterline. Furono anche ridotti gli *abatements* come segue: da lire 3.251 a lire 10.000 si detraevano lire 3000, da 10.001 lire a 15.000 si detraevano lire 2.500; da lire 15.000 a lire 17 mila si detraevano lire 1.750. Nel 1915 le aliquote della *income tax* e della *super tax* erano effettivamente doppie: nel 1914-1915 l'*income tax* colpiva in ragione di 1 scellino e 8 d. per sterline e passava a 3 scellini per sterlina nel 1915-1916. Nel 1914-1915

income e *super tax* assorbivano un pò più (pei redditi superiori a 75.000 lire) del 17% dello imponibile netto; nel 1915-1916 giungevano ad un poco più del 28%. Per il 1916-1917 il saggio della income tax saliva a 5 scellini per sterlina: *income* e *super-tax* su di un reddito netto di 2.500.000 arrivavano a prelevare il 48%. Del 1918-1919 al 1921-22 il saggio dell'*income tax* fu aumentato da 5 a 6 scellini per sterlina (cioè dal 25 al 30%) e quello della *super tax* da 3 scellini 6 d. a 4 scellini 6 d. per sterlina (cioè dal 17.40 al 22.40%). Dal 1918 fu anche abbassato da 3.000 a 2500 sterline (cioè da 75.000 a 62.500 lire) il limite a partire dal quale i redditi sono soggetti a *super tax*.

La fine della guerra e la crisi inducevano prima ad agevolezze e poi ad una mitigazione dei saggi. Col 1920-21 il minimo di esenzione venne aumentato a 150 sterline per i redditi guadagnati dei celibi, con saggio fisso sino a 300 sterline; e a 250 per gli ammogliati senza prole con saggio fisso sino a 800 sterline; per gli ammogliati con prole si ammisero riduzioni di saggi sino alle 8.000 sterline. Per i redditi non guadagnati si esentano 135 sterline per i celibi e 225 per gli ammogliati. Per la *supertax*, invece, il limite di esenzione fu abbassato e a 2.000 sterline ed il saggio massimo portato a 6 scellini (30%) per sterlina. Anche per il 1921-22 il saggio fu di 6 scellini per sterlina (30 %). Sin dal 1920-1921 si provvide ad ovviare, temporaneamente, al fenomeno della doppia imposizione, frequente in Inghilterra, in quanto l'*income-tax* oltre che nella metropoli vige nelle colonie britanniche e colpisce due volte gli stessi soggetti. Nel 1921-22, l'*income* e la *super tax* fruttarono sterline 398,887,000.

Nel *budget speech* del maggio 1922, sir Robert Horne, Cancelliere dello scacchiere, dopo aver notato che il 1921 era stato tristissimo per l'industria ed il commercio e minaccioso per una crescente disoccupazione, tanto che la pubblica finanza ne aveva risentito al punto che le imposte dirette (*excess profit duty, corporation profit duty, income tax*) aveano dato assai meno del previsto, proponeva di sospendere per il 1922-23 l'ammortamento del debito, con una disponibilità di 38.300.000 sterline eccedenti; ciò che avrebbe permesso di ridurre l'*in-*

come tax di uno scellino per lira, cioè dal 30 al 25 %. Prevedeva che nello esercizio 1922-23 la *income* e la *super tax* (che resta inalterata) avrebbero reso 329.000.000 sterline.

III. *L'income tax negli Stati Uniti d'America.*

154. Durante la guerra civile, nel 1862 e nel 1864, gli Stati Uniti d'America ebbero un'*income tax* temporanea, che cessò nel 1872. Nel 1894 fu nuovamente deliberata, ma non fu potuta applicare, perchè la Suprema Corte l'aveva dichiarata incostituzionale. Nel 1913, con la legge 3 ottobre, l'*income tax* fu introdotta definitivamente, come imposta federale permanente. Degli stati particolari, aveano la *income tax* la Virginia, la Carolina del Nord e la Carolina del Sud ed Oklaoma; ma erano, come dice Seligman, « imposte esistenti solo sulla carta». La Confederazione non potette averla prima del 1913 perchè le classi ricche, profittando della più che prospera situazione della finanza federale, seppero sempre agire in modo di evitare un tributo che le avrebbe particolarmente colpite. È agli insegnamenti di Edwin R. A. Seligman, professore alla Columbia University, uno dei più insigni teorici della finanza (il quale da anni combatteva per una radicale riforma del sistema fiscale americano che pesava duramente sui più poveri e non toccava mai i più ricchi) che si deve se la opinione democratica riuscì nei primi anni del nuovo secolo finalmente ad affermarsi ed imporsi. Il Seligman, buon conoscitore della psicologia nord americana, agitò più che altro una questione morale: non invocò una necessità inesistente, si appellò al sentimento di giustizia fiscale del suoi concittadini e vinse. Fino al 1913 le finanze federali basavano esclusivamente sulle dogane (*customs*) e sulle *excises* (internal revenue): sulle imposte indirette, che oberavano i meno abbienti. I ricchi, che erano i maggiori produttori, spingendo al parossismo la infatuazione protezionista, raggiungevano due fini in uno; ogni aumento di tariffa, e gli aumenti si succedevano, significava sovra redditi per loro e maggiori entrate per la Confederazione. Sino alla guerra le sorgenti delle entrate americane erano così ricche, nota Seligman, che « il problema più

grave, durante gran parte del secolo decimonono, fu non già procurarsi le entrate, ma la ricerca del modo di impiegare i redditi sempre crescenti delle dogane ». Nel 1913 furono ridotti i dazi di confine specie per i generi di prima necessità; ma non perciò era necessario introdurre la *income-tax*: le entrate doganali, pur con tariffe più miti, avrebbero sempre ecceduto il fabisogno. Fu un sentimento di giustizia che impose la *income tax*. Nel 1894 la Corte suprema l'aveva dichiarata contraria alla costituzione e la costituzione fu modificata: nel 1909 il Congresso formulò l'emendamento XVI (che lo autorizzava ad imporre l'*income tax*) che fu proposto all'approvazione dei legislatori degli Stati. All'inizio del 1913 fu raggiunta la maggioranza dei tre quarti, che era richiesta, e l'emendamento divenne esecutivo. La *income tax* federale fu così introdotta con legge 3 ottobre 1913. Non una necessità fiscale, non la guerra ne determinarono, quindi, l'adozione. Gli Stati Uniti entrarono in guerra nel 1917 e quando la imposta sui redditi fu votata le finanze federali erano più floride che mai.

L'*income tax* americana consta di una imposta cedolare sulle diverse categorie di redditi (*normal tax*) e di un'imposta complementare sul reddito globale che superi una certa somma (*additional tax*). L'*income tax* degli Stati Uniti è progressiva; ha carattere personale, in quanto colpisce il reddito netto e non opera discriminazione di redditi, colpendo allo stesso modo redditi guadagnati e redditi non guadagnati. La *normal income tax* colpisce ogni reddito di individui e di società, quale che ne sia la fonte, purchè si sia prodotto negli Stati Uniti, ed è percepita su ciascuna specie o sorgente di reddito (guadagni profitti e redditi provenienti dal capitale, dal lavoro, dall'industria, dal commercio, dall'attività personale e professionale); meno che sugli interessi del debito pubblico della Confederazione o degli stati che la compongono. Oltre alla *normal income tax*, che cade sulle varie specie di redditi, vi è l'*additional income tax*, che colpisce il reddito globale, al disopra di una certa somma (che era per la legge del 1913 di 10.000 dollari. Così la *normal income tax* come la *additional income tax* colpiscono con percentuale unica (che nel 1913 era del-

l'1 %), la *normal* i vari redditi e l'*additional* il reddito globale: a malgrado di ciò l'insieme dei due diritti agisce in senso progressivo. Del resto anche per i redditi non soggetti alla imposta addizionale l'imposta è resa progressiva per i minimi di esenzione (che erano per la legge del 1913, di 3.000 dollari (15.000 lire) per i celibi e 4.000 dollari (20.000 lire) per gli ammogliati).

Per l'*additional income tax* la progressione è considerata dalla legge (per quella del 1913 andava dall'1%, per i redditi fra 20.000 e 50.000 dollari, al 2% fra 50.000 e 75.000, al 6% al disopra di 500.000). Il contribuente che aspiri alla esenzione sia della imposta normale che della addizionale deve presentare una dichiarazione, che sarà controllata dal fisco. È colpito il reddito netto (la legge del 1913 esentava il solo passivo e non faceva esenzioni di famiglia). Si colpiscono i redditi, senza distinguerli secondo la natura loro, ad un modo: il che è grave difetto. La prima applicazione della *income tax* americana non dette i risultati che si speravano, forse per i minimi di esenzione elevati (specie per l' *additional*): nel 1915 gittò appena circa ottanta milioni di dollari.

Col *Revenue Act* degli 8 settembre 1916 l'aliquota della *normal income tax* fu per gli individui come per le società portata al 2% ed al 2% fu aumentata l'*additional income tax* (furono cioè raddoppiate). Insieme combinati i due diritti giungevano con saggio progressivo, al 13%, come massimo, per i redditi superiori ai 500.000 dollari. La riforma ha fruttato 1.800.000.000 di lire, per quanto abbia avuto il merito di introdurre esenzioni di famiglia (200 dollari per ciascun figlio minore degli anni diciotto o non in grado di procurarsi da vivere) allargando così il carattere personale della imposta.

Col primo del febbraio 1917 furono rotte le relazioni diplomatiche fra Stati Uniti e Germania ed il 6 aprile 1917 il Congresso deliberava la dichiarazione di guerra. Ne consegni il *War Revenue Act* del 3 ottobre 1917, la cui caratteristica era, dice Seligman, di essere (a quel tempo) la legge fiscale più gigantesca della storia e prevedeva entrate per due miliardi e mezzo di dollari (12.500.000.000 lire alla pari). Il *Revenue Act* dei 3 ottobre 1917 aggiungeva una imposta normale di guerra del

2%, portando così il saggio della *normal income tax* al 4%. Ridusse a 1.000 dollari (5.000 lire alla pari) il minimo di esenzione per i celibi ed a 2.000 dollari (10.000 lire alla pari) per gli ammogliati, mantenendo per costoro ferma la esenzione di 200 dollari (1000 lire) per ciascun figlio di meno che 18 anni o inabile al lavoro. L'*additional tax* eleva progressivamente il saggio sino al 5% e riduce a 5.000 dollari (25.000 lire alla pari) il minimo di esenzione. La legge organizza una scala di progressione che per i redditi superiori ad un 1.000.000 di dollari (5.000.000 lire alla pari) arriva al 67% : e cioè 2% per l'antica imposta normale e 2% per la imposta normale supplementare del 1917 ; 13% di antica imposta addizionale e 50% per l'imposta addizionale di guerra del 1917. Seligman nota, al proposito, che è il punto più alto attinto nella storia della imposta. Un altro carattere della riforma del 1917 è il più deciso avviamento verso la globalità della imposta reso possibile dall'obbligo della dichiarazione da parte di ogni contribuente che abbia un reddito che raggiunga 1000 dollari se celibe o 2000 con famiglia (5.000 o 10.000 lire alla pari) anche se, per esenzioni da accordarsi, l'imposta non debba essere pagata ed aggiunge, per i redditi superiori agli 800 dollari (4000 franchi) l'obbligo della denunzia anche da parte di chi li corrisponde (società per i dividendi, agenti di cambio per le transazioni etc.). Per le società la *normal income-tax* la legge del 1917 aggiunge al 2% esistente un altro 4% ; onde le colpisce in tutto col 6%.

Nemmeno i ritocchi del 1917 introducono il principio della discriminazione, ciò che è male. Nel 1919 l'*income tax* fruttò agli Stati Uniti 2.207.000.000 di dollari. Nel 1920 scese ad 1.800.000.000 dollari.

Risultati simili non possono raggiungersi senza una pressione notevole, anche per un paese estremamente ricco, come l'Unione Americana del Nord. Il Seligman, che fu l'ispiratore dell'adozione delle imposte sul reddito, alla fine del 1921, parlando all'Associazione economica americana, doveva convenire che il tasso eccessivo della *additional income tax* aveva arrestato il collocamento dei capitali nelle nuove intraprese e concludeva che un'imposta eccessiva sull'industria e sul commercio, che accentua anche se non crea la paralisi economica, che

contribuisce ad impedire l'impiego della mano d'opera disponibile, può nuocere alle classi lavoratrici quanto un'imposta indiretta sui loro consumi o una diretta sui loro salari.

Col *Revenue Act* dei 23 novembre 1921 si è provveduto a rendere meno sensibili gli effetti di un'imposizione onerosa. Poi che i maggiori lamenti erano per la *income tax* addizionale si dispose che dal 1. gennaio 1922 essa colpisse solo al disopra degli 8.000 dollari (40.000 lire alla pari) e che giungesse ad un massimo del 50% (invece del 67% del 1918) per i redditi superiori al milione di dollari. Per la *income tax* normale sono esenti i redditi dei celibi sino a 1000 dollari (5000 lire alle pari) e degli aventi famiglia sino a 2000 dollari (10.000 lire alla pari); ma se il contribuente con famiglia ha un reddito di non oltre 5000 dollari si deducono dallo imponibile 2.500 dollari (12.500 lire). Per ogni figlio inferiore ai 18 anni o inabile si deducono 800 dollari (invece dei 400 del 1918), cioè 4000 lire alla pari. Il saggio dell'*income tax* resta invariato anche per il 1922: è del 4 % per i primi 4.000 dollari (20.000 lire) e dell'8 % per i redditi superiori. Per le società dal 1922 il saggio massimo è ridotto al 12 %.

La *general property tax* continua ad essere il fulcro della finanza degli Stati Uniti e il bersaglio di tutte le critiche.La *general property tax* non è un'imposta sul reddito : è invece un'*imposta sul capitale*, o *sul patrimonio*, immobiliare o mobiliare, con carattere eminentemente reale, la quale finisce col gravare sovra tutto sulla proprietà immobiliare, specialmente sulla terra *.

* Confronta: Josepf A. Hill: *The income tax of 1913*, in *The Quarterly Journal of Economics*, novembre 1913, pp. 40-48, Edwin R. A, Seligman: *The income tax of 1913*, in *Political Science Quarterly* march 1914. Jèze: *L'Impôt sxr le revenue dans les Etats-unis*, in Revue de Science et Législation financières, Janvier 1914; pp. 5-43. R. Forster: *A treatise on the federal income tax*. Rochester N. J. 1914. H. M. Foote: *An analisis and interpretation of the federal income tax law*. Washington. 1914. J. W. Magrah: *The federal income tax*, New York, 1914. R. H. Montgomery: *1917, Income tax procedure* New York 1918. Jèze: *Finances de guerre des Etat-Unis* in *Revue de Science etc.* avril 1917 pp. 169-178. Seligman: *Les finances de guerre des Etats-Unis*, in *Revue etc.*, I, 1918, pp. 81 seg, Seligman: *Liquidation financière de la guerre aun Etats Unis* in *Revue*, I, 1920, p. 5

IV. *L'Einkommensteuer della repubblica imperiale tedesca.*

155. Sino alla riforma delle finanze tedesche, attuata da Erzerberger, tra il 1919 ed il 1920, il regno di Prussia ebbe una imposta sul reddito, che rispondeva senza dubbio assai meglio delle altre al carattere di imposta generale sul reddito. Dopo il 1891, infatti, l' ordinamento tributario della Prussia presentava per gli studiosi il tipo più moderno di legislazione tributaria. Partendo dal concetto che le imposte reali non sono perequabili e che servono quindi meglio alla imposizione locale, e che d'altra parte, mentre le spese dello Stato vanno in generale a vantaggio delle persone, quelle locali vanno a vantaggio delle cose (degli stabili, delle industrie, ecc.) nell'assetto tributario formato con le leggi del 1891 e del 1893, le quali furono modificate, dalla legge 19 giugno 1906, che riguarda l' *Einkommensteuer* e l' *Ergänzungsteuer*, l'impero si era riserbate le grandi imposte indirette; lo Stato di Prussia l'imposta generale sul reddito (*Einkommensteuer*), l' imposta complementare sul patrimonio (*Ergänzungsteuer*), l'imposta sui mestieri ambulanti, il bollo su atti e contratti e alcune imposte e tasse di poco importanza. Ai comuni erano passate le grandi imposte dirette reali: imposta fondiaria, imposta sui fabbricati, imposta industriale, i centesimi addizionali sull' *Einkommensteuer* e tutte le minori imposte indirette, nonchè la facoltà di esigere dritti e contribuzioni per opere e servizi pubblici.

L' *Einkommensteuer* era regolata dalla legge fondamentale dei 24 giugno 1891, e da quella complementare dei 19 giugno 1906. La legge del 1906 non recava alcuna innovazione di principio; ma modificava il regime fiscale della società, determinava meglio il reddito imponibile, allargava le esenzioni di famiglia e migliorava la procedura per l'accertamento dei redditi, accentuando i poteri inquisitoriali, specie in quanto autorizzava a richiedere al contribuente libri di commercio o

e seg. Lenis Ross Gottlièb: *Finances d'après guerre* in *Revue etc.*, octobre 1920, p. 620 e seg. Seligman: *Les Finances publiques americaines* in *Revue de Science etc.*, avril 1922, p. 240 e seg. Per le leggi vedi: *Bulletin de Statistique*, avril 1914; septembre 1920; mai 1922 juin 1922.

di amministrazione, contratti, quietanze, titoli e quanto possa stabilire i fatti interessanti la imposizione (articolo 40 della legge 19 giugno 1906) *.

Erano soggetti in Prussia all'*Einkommensteuer* tutti i redditi superiori a 900 marchi, cioè a lire 1111,50, redditi di capitali mobiliari, di beni fondiari, del commercio, dell'industrie, delle miniere, benefizi di professioni o prestazioni lucrative.

L'imposta mirava a colpire il reddito netto globale; detratte le spese necessarie, per l'acquisto, l'assicurazione e il mantenimento del reddito, gl'interessi dei debiti e le imposte dirette di Stato, le perdite annuali per deterioramento degli stabili o delle macchine, i premi di assicurazione pagabili in virtù di leggi o contratti alle casse pensioni o alle casse per le vedove e gli orfani; e per la legge 19 giugno 1906 anche le imposte comunali dirette sui terreni, sui fabbricati, sui redditi commerciali ed industriali e sui redditi minerari, sino alla concorrenza dello ammontare di esse fissato dallo Stato; le quotazioni stabilite a vantaggio delle camere sindacali, e, sino ad un certo limite, i versamenti effettuati dai proprietarii in conto ammortamento dei debiti che gravano la loro proprietà. La stessa legge del 1906 stabiliva che si dovesse prendere come base di imposizione lo stato delle diverse fonti di reddito, indicate dall'articolo 6 (capitali, beni fondiari, affitti, redditi industriali, commerciali, minerari e professionali) al principio dell' anno finanziario. Non erano invece esenti le spese per il miglioramento e per l'aumento del patrimonio, per l'estensione degli affari e per il mantenimento della famiglia.

La legge del 1906 sopprimeva la distinzione fra redditi fissi e variabili e stabiliva che i redditi delle persone fisiche fossero calcolati secondo il loro ammontare, nell'anno solare precedente, e quelli delle società anonime, accomandite per azioni, società

* Si avverte che la legge coordinava anche le disposizioni della precedente dei 24 giugno 1891, in un *testo unico*, che portava la data dei 19 giugno 1906, e che costituiva perciò la legge regolatrice della imposta sul reddito. La legge del 19 giugno 1906 è pubblicata nei numeri di luglio (pp. 73-83) e di agosto (pp. 190-205) del *Bulletin de statistique et lègislation comparèe* del 1907.

minerarie, secondo l'ammontare medio del triennio precedente la imposizione.

La imposta prussiana teneva *conto dei carichi di famiglia* nella determinazione dalla imposta.

Nè il carattere di *personalità* dell' imposta prussiana sul reddito si arrestava alla considerazione della famiglia: andava più oltre, in quanto si accordava al contribuente, il cui reddito non eccedeva 9590 marchi, pari a lire 11852,50, una diminuzione di imposta di tre gradi al massimo, in ragione di circostanze particolari come carichi eccezionali di famiglia, malattie incurabili, o debiti. Un lato caratteristico della imposta prussiana era che, sin dal suo ordinamento dei 24 giugno 1891, colpiva anche le persone giuridiche, società anonime, accomandite, società cooperative di consumo, ecc. Vi era, secondo il legislatore prussiano, in queste persone giuridiche una personalità distinta da quella degli individui che le compongono. Per quanto riguarda le società commerciali la legge 19 giugno 1906, portava la innovazione, forse, più importante tra quelle da essa arrecate alla legge del 1891, in quanto sottometteva alla imposta le società a responsabilità limitata, le quali dalla legge precedente non erano considerate, poi che la loro origine in Germania si riattaccava alla legge imperiale dei 20 aprile 1892.

Per la legge dei 19 giugno 1906, l'imposta prussiana sul reddito aveva una tariffa comune a tutte le persone fisiche e morali, che non fossero società a responsabilità limitata, e un'altra speciale per queste ultime. La tariffa generale e quella speciale erano progressive *per classi*. I contribuenti di ciascuna classe pagavano la medesima imposta. Erano esenti i redditi inferiori al lire 1111,50 (900 marchi). I redditi fra lire 1111,50 e 13067,50 (900 e 10500 marchi) erano divisi in ventisei classi, secondo il loro ammontare.

Per la tariffa generale, che, come si è detto, riguardava le persone fisiche e morali, che non fossero società a responsabilità limitata, *la progressione* dell'imposta sul reddito prussiana andava, *da un minimo di* 0.57 %, per i redditi di lire 1296.75 (1050 marchi). *ad un massimo del* 4 %, per i redditi di lire 123500 (100000 marchi). Era una progressione assai cauta.

La tariffa speciale per le società a responsabilità limitata (articolo 18 della legge 19 giugno 1906) era un pò più elevata della generale.

Avevano, oltre alla Prussia, imposte sul reddito, ai tempi dello Impero e le conservarono sino alla riforma di Erzerberger (1919-1920) la Baviera, il Baden, la Sassonia, il Würtemberg.

La catastrofe che travolse, nell'autunno del 1918, l'impero di Germania, piombava la Confederazione nel caos finanziario. Durante i lunghi anni della guerra , i governi imperiali seguirono una cattiva politica fiscale, cercando di evitare il più che potevano nuovi gravami, per affidarsi al debito. I tedeschi non ebbero mai, del resto, imposte gravi, nemmeno prima della guerra. Prima del 1914 l'impero non aveva che un'imposta diretta (quella sui plus valori immobiliari) di scarso rendimento (nel 1913 avea dato meno di 15 milioni e mezzo di marchi) : il resto delle entrate imperiali risultava dai prodotti delle dogane, delle tasse di fabbricazione (tabacco, zucchero, sale, alcool etc). del bollo imperiale, delle tasse sui trasferimenti. L'imposizione diretta (del reddito e del patrimonio) era lasciata agli stati particolari e le imposte reali (terre, case), ai comuni. Dal 1914 al 1918 si introdussero alcune imposte temporanee o si inasprirono le antiche, ma nessuna riforma audace fu tentata, mentre tentarla non sarebbe stato difficile, come mostra l'esempio degli altri belligeranti. Le conseguenze economiche della guerra, tanto gravi per tutti, divennero particolarmente angosciose per la Germania, che oltre alle perdite di uomini e di capitali comuni a vinti e vincitori e ai danni derivanti direttamente dal conflitto, si ebbe imposte dal trattato di Versailles mutilazioni territoriali di zone tra le più redditizie dello Impero e carichi enormi verso i vincitori. Erzerberger, del Centro, divenuto Ministro delle Finanze, ebbe la intuizione rapida del baratro e con coraggio propose i rimedi. La sua politica del 1919 fu audacissima. L'impero doveva tutto e non aveva nulla. I bisogni erano enormemente aumentati e quanto all'entrate non vi era da fare assegnamento che sulle straordinarie. Il debito fluttuante era passato dal novembre 1918 al novembre 1919 da circa 49 miliardi ad

84 miliardi di marchi. Mancava un pò tutto: materie prime e derrate, sovra tutto mancava per buona parte degli 8 milioni di smobilitati il lavoro. Occorreva abbandonare il vecchio sistema fiscale e ricorrere a grandi imposte ordinarie e straordinarie sia per i bisogni interni, sia per le riparazioni e le spese di occupazione. Per raggiungere un fine occorre sempre il mezzo adatto a conseguirlo : per imporre ed esigere tributi è indispensabile avere un'amministrazione finanziaria e l'Impero non l'aveva mai avuta prima e non l'aveva allora.

Alle tante altre tragedie si aggiungeva anche questa. Urgeva introdurre imposte in proporzioni sino allora ignote e per renderle tollerabili era indispensabile pesassero su tutti in modo uniforme. Sino allora ognuno degli stati particolari avea le sue imposte e le foggiava a modo proprio e l'Impero mancava del più modesto congegno per gli accertamenti e le riscossioni. Inoltre l'Impero aveva riscosso soltanto le imposte di confine e sui consumi interni, mentre l'imposta sul reddito e sul patrimonio, le fondiarie erano esatte dagli stati.Si doveva improvvisare anzi tutto un'amministrazione finanziaria federale. Ciò fu fatto col Regolamento delle imposte del 13 decembre 1919 da Erzerberger. Nella Germania meridionale gli stati aveano un buon corpo di impiegati che passò allo Stato, nella Prussia mancava e fu improvvisato. Per la *Landessteuergesetz*, che regola la competenza in materia d'imposte passarono allo Stato tutte le imposte dirette , meno diaria e le imposte industriali, che restarono agli Stati.

Con legge del 29 marzo 1920 passò alla Repubblica la *Einkommensteuer* (imposta sul reddito) che apparteneva prima agli stati : Prussia, Baviera, Baden, Sassonia, Würtemberg. In fondo l' imposta è calcata sulla *Einkommensteuer* del regno di Prussia, della quale si è perciò ricordato in breve , lo schema. Differisce principalmente per il fatto che mentre la Einkommensteuer prussiana colpiva persone fisiche e società, la *Einkommensteuer* imperiale del 1920 colpisce solo le persone fisiche. Le società sono colpite da un'imposta speciale come da un tributo particolare sono colpiti i valori mobiliari (dividendi, gli interessi etc.). L'*Einkommensteuer* imperiale colpisce gli individui che abbiano un reddito superiore

ai 1000 marchi. Ha carattere personale, in quanto opera esenzioni di famiglia da 500 a 700 marchi secondo le persone a carico, deduce i debiti, le spese di esercizio di un' industria, i premi di assicurazione sino a 600 marchi. È progressiva: infatti colpisce i primi mille marchi di reddito col 10%; i secondi coll'11%, i terzi col 12 % e con di seguito a 15.000 marchi; poi da 16.000 a 25.000 marchi 1 % per ogni 2000 marchi; da 26.000 a 40.000 marchi 1% per ogni 3000 marchi, da 41.000 a 90.000 marchi 1% per ogni 5000 marchi; 1% per 10.000 marchi sino a 140.000; 1% per ogni 20.000 marchi sino a 200.000 1% per ogni 30.000 marchi sino a 260.000 marchi; 1% per i successivi 40.000 sino a 300.000; dell'1% per ogni 50.000 completi o iniziati sino a 500.000 marchi. I redditi superiori ai 60.000 marchi pagano più che il 60%. Il prodotto della *Einkommensteuer* spetta per un terzo all'Impero e per due terzi agli stati particolari ed ai comuni. Nell'esercizio finanziario 1920-21 l' imposta federale sul reddito avea dato 9.572.766.778 marchi. Dopo gli avvenimenti sono precipitati e' la circolazione enorme ha reso difficile se non impossibile ogni vero sistema finanziario.

Con la legge 30 marzo 1920 si provvide a colpire le persone giuridiche con un'imposta a parte (*Korperschaftssteuergesetz*), dal momento che la *Einkommensteuer* si volle limitarla alle sole persone fisiche. La imposta colpisce le persone giuridiche (di diritto pubblico e di diritto privato), corporazioni e fondazioni, che risiedono in Germania. Il reddito imponibile comprende l'ammontare del reddito in moneta, detratti interessi per debiti e spese di esercizio. L'imposta sulle società (anonime, accomandite per azioni) ha due quote: 1.° una quota fissa del 10% dello imponibile globale; 2.° una quota addizionale del 2% dei benefizi sino al 4% del capitale; 3% sino al 6% del capitale; 4% dei benefici sino a 8% del capitale; 10% dei benefici sino al 18% del capitale. Le persone giuridiche restanti sono colpite in ragione del 10% dello imponibile. Nel 1921-22 la imposta imperiale sulle persone giuridiche fruttò 1.549.347.098 marchi dei quali due terzi andarono agli stati particolari ed ai comuni e un terzo all'Impero.

Un'altra imposta (*Kapitalertragsteuer*), stabilita con legge

29 marzo 1920, colpisce i valori mobiliari (dividendi, interessi rendite), in ragione del 10% del reddito del capitale e va tutta all'Impero. Ha reso, nel 1921-22, 1.486.717.602.

V. *L' imposta personale sul reddito* (*Personaleinkommensteuer*) *austriaca.*

156. Di quella che fu l'Austria non sussiste che un piccolo stato di 81.879 kil.2 (compreso il Burgenland) con poco più che 6.000.000 di abitanti, dei quali poco meno di 2 a Vienna; un piccolo stato, le cui condizioni estremamente critiche rendono vani tutti i tentativi di riordinamenti fiscali. Prima della dissoluzione della monarchia austro ungarica, l'Austria aveva una imposta personale sul reddito fra le migliori, che era stata introdotta con legge dei 23 ottobre 1896, sopprimendo l' imposta sui redditi del 1849 (che era divisa in tre classi), e quella industriale del 1812 (mentre non toccava l'imposta fondiaria sui terreni, *Grundsteuer*, e l'altra sui fabbricati, *Gebäudesteuer*), senza aumentare il carico totale tributario sull'insieme dei contribuenti e sostituiva alle due del 1849 e del 1812 quattro imposte cedolarie (e cioè: imposta generale sulle industrie: *Allgemeine Erwerbesteuer*; imposta sulle industrie speciale per le società tenute alla pubblicità dei bilanci; imposta sulle rendite e sugli interessi: *Rentensteuer*; e imposta complementare sugli stipendi elevati) ed una di sovrapposizione: l'imposta personale e generale sul reddito (*Personal Einkommen Steuer*).

La *Personal Einkommen Steuer* austriaca, al modo stesso della *Einkommensteuer* prussiana e a differenza della *income tax* inglese, era un'imposta, che si sovrapponeva, dunque, alle tre imposte dirette: era una imposta personale e generale sul reddito globale, la quale cadeva, quindi, sull'insieme dei redditi fondiari (già colpiti dalla *Grundsteuer*), edilizii (colpiti dalla *Gebäudesteuer*), industriali e commerciali (colpiti dall'*Allgemeine Erwerbesteuer* o dall'imposta industriale speciale sulle società tenute a render pubblici i loro bilanci), e dei valori mobiliari (colpiti dalla *Rentensteuer*). L'imposta personale e generale sul reddito austriaco colpiva, al disopra del minimo di esistenza (fissato a 600 fiorini), tutti, anche se

non colpiti dalle singole imposte cedolari (come i titoli delle compagnie ferroviarie, di alcune società privilegiate, gl'interessi e i dividendi di titoli austriaci, che non pagavano la *Rentensteuer*) degli austriaci, che abitavano l'Austria, anche se i loro redditi provenivano dall'estero, degli austriaci abitanti all'estero, per i redditi di provenienza austriaca, degli stranieri che risiedevano in Austria a scopo di lucro o che vi domiciliavano da più di un anno. Oltre alla esenzione del minimo di esistenza, la legge 23 ottobre 1896 teneva conto *delle condizioni di famiglia* del contribuente, e per le famiglie il cui reddito non superava le 4200 lire (2000 fiorini), *poi che nell'accertamento del reddito non si considerava il reddito individuale, ma quello della famiglia*, se i membri di essa (oltre la moglie) erano più di due, e non avevano redditi propri, esentava $1/20$ del reddito del capo di famiglia per ognuno dei componenti di essa al di là di due, oltre la moglie. Quando poi, sempre nel caso di famiglie con redditi inferiori a lire 4200, oltre al capo, la moglie o i figli contribuivano coi prodotti del loro lavoro alla formazione del reddito, dall'imponibile si deducevano lire 525 (250 fiorini) per ciascuno dei membri di essa che conferisse una parte di entrata. Inoltre quando circostanze gravi o carichi straordinarii concorrevano, (malattie, obblighi alimentari verso parenti poveri, debiti, richiamo sotto le armi, oneri per l'educazione dei figli) ed il contribuente non godeva di un reddito superiore alle lire 10.500 (5000 fiorini) poteva essere accordata a lui una diminuzione d'imposta sino a tre gradi I contribuenti delle tre prime classi, potevano per le accennate circostanze straordinarie, essere esentati affatto dall'imposta.

La *Personal Einkommen Steuer* austriaca era un' imposta progressiva per classi. I contribuenti, con redditi fra le lire 1260 (600 fiorini) e lire 100.800 (48.000 fiorini), erano divisi in 65 classi.

In complesso, la *Personal Einkommen Steuer* austriaca era una delle imposte più sistematiche e razionali che l'Europa avesse, prima del 1914; giusta, moderata, equilibrata, essa, apparteneva ad un sistema d'imposte, destinato a preparare «il passaggio dall'imposizione obbiettiva sul reddito all'imposizione subbiettiva sull'entrata, dall'imposizione separata

sui singoli redditi a quella unica e generale sull'entrata. Tutta la riforma tributaria austriaca rappresentava un primo ed energico passo sulla via che conduce ad un sistema veramente moderno della imposizione diretta »*.

Durante la guerra la imposta personale sul reddito austriaca fu più volte rimaneggiata. Nel 1916 vi fu aggiunto un supplemento che andava dal 15% per i redditi superiori alle 3000 corone al 110% per quelli che oltrepassavano le 200.000 corone. Altri aumenti vi furono nel 1918. L'Austria era entrata in guerra con un bilancio in dissesto e man mano che gli anni del conflitto passavano il disavanzo cresceva, passando dai 338.000.000 di corone del 1913 ad oltre 19 miliardi di corone nel giorno dello sfacelo. Dopo l'armistizio furono aumentate e più volte le imposte esistenti, compresa la imposta personale sui redditi, e molte imposte nuove furono aggiunte; ma il tracollo della corona ne rese e ne rende illusorio il gettito. Nel 1921 anche prima della situazione attuale di disastro, le imposte personali avrebbero dovuto dare nientemeno che 3.552.572.000 corone.

VI. *Le imposte sul patrimonio e sul reddito in Olanda.*

157. La riforma olandese, dovuta a Pierson, si basa so-

* H. von Schullern-Scrattenhofen: *La riforma Tributaria in Austria* in *Riforma sociale*. Anno IV. Vol. VII. 1897; pp. 369-383.

Per quanto riguarda la *Personal Einkommen* in Austria confronta specialmente il lavoro, acuto e completo, di Victor Marcè: *Etudes sur l'impot sur le revenu en Austriche*, in *Bulletin de la Société de Legislation comparée* Volume XXXVI. 1906-1907: pp. 156-201 e pp. 380-425 (al quale spesso ci riferiamo nel testo). Confronta anche: Ricca-Salerno: *L'imposta progressiva etc.*, già cit. pp. 238-243; Tivaroni: *Le imposte Dirette*, già cit. pp. 103-107; R. Sieghart: *The Reform of Direct Taxation in Austria*, in *Economic Journal*, vol. VIII. 1898, p. 173; Schanz: *Finanz Archiv*, vol. XIV, 1898, p. 167; Friedrich Freiherr von Wieser: *Die Ergebnisse und die Aussichten der Personaleinkommensteuer in Österreich*, Leipzig, 1901; Oskar Mann und Heinrich Jedlicka: *Das Œsterreichische Personalsteuergesetz* ecc.; Leopol Berg: *Die Œsterreichische Steuertrager* 1898, e *Die neuen Steurgesetze*, ivi en 1897; Berstl: *Die neuen allgemeine Erwerbsteuer*, Brunn 1897, etc.

pra criteri differenti dalla riforma prussiana. Si può colpire l'entrata generale dei contribuenti in due modi: o prelevando una imposta generale sul reddito, da qualunque fonte derivi: o pure colpendo i redditi professionali o del lavoro (redditi non fondati) e mettendo a fianco un'imposta generale sul patrimonio (per i redditi fondati): questo criterio è stato seguito in Olanda con le riforme compiute fra il 1892 e il 1894. Lo Stato ha, dunque, oltre alle imposte fondiarie, un'imposta personale sul reddito industriale commerciale e professionale, e accanto una imposta sul patrimonio.

L'imposta sul patrimonio colpisce tutte le proprietà immobiliari e mobiliari: i titoli di rendita pubblica, i crediti ipocari e di qualsiasi natura, le navi, le macchine, i veicoli e cavalli, il bestiame e gli strumenti agricoli e le derrate. Non sono compresi nel patrimonio i mobili, i vestiti, oggetti d'arte e di scienza, le gioie che non sono in commercio, le polizze di assicurazione sulla vita, le rendite vitalizie e pensioni, i beni di cui altre persone hanno l'usufrutto, le rendite a termine non ancora scadute. Dall'ammontare del patrimonio devono essere dedotti i debiti e una somma eguale a venti volte l'insieme delle rendite vitalizie o perpetue, degli obblighi alimentari o di alloggio a carico del contribuente. La fortuna degli industriali è desunta dai loro bilanci. L'imposta è progressiva; ne sono esenti le fortune minori e le modeste sono colpite di meno.

Coordinata all'imposta sul capitale è l'imposta sui redditi professionali. Il Pierson la ideò per colpire quei redditi, che non dipendendo da un patrimonio, sarebbero sfuggiti all'imposizione diretta.

L'imposta sui redditi professionali del Pierson, che è andata in vigore col 1. maggio 1894, è divisa in due cedule: *A* e *B*.

La cedula *A* riguarda i redditi del solo lavoro, cioè di quei contribuenti che vivono esclusivamente della loro attività professionale; la cedula *B* colpisce i redditi professionali congiunti alla proprietà. Anche la imposta sui redditi è progressiva.

VII. *L'imposta complementare sul reddito in Francia.*

159. La legge di finanza 15 luglio 1914 introdusse in Fran-

cia l'imposta complementare sul reddito globale. Il sistema finanziario che la Repubblica mantenne inalterato dalla rivoluzione in poi si basava sulle imposte indiziarie. I vari progetti che man mano, dal 1894 in poi vennero presentati alla Camera sino a quello Caillaux del 1907, non prescindevano dalla tradizione e si basavano più o meno su presunzioni anzi che su accertamenti del reddito. Il Caillaux propose una riforma che istituiva un'imposta cedolare sui redditi distinti in categorie e un'imposta complementare sullo insieme dei redditi. La Camera approvò nel 1909 il disegno di legge Caillaux, ma il Senato non consentì, e tutto restò sospeso sino al 1914. La parte che riguardava terreni, fabbricati e valori mobiliari, fu adottata, finalmente, con la legge 29 marzo 1914, mentre fu rinviata l'altra che si riferiva ai redditi commerciali ed industriali, delle imprese agricole, del lavoro e delle professioni liberali. L'imposta complementare sul reddito fu, nello stesso anno 1914, proposta come una misura fiscale colla legge di finanza, che accettata dalla Camera e poi dal Senato divenne la legge 15 luglio 1914, Scoppiata la guerra, l'applicazione della legge fu rinviata al 1 gennaio del 1916. Gli articoli 5 a 25 della legge 15 luglio 1914, che riguardavano la imposta sul reddito sono stati modificati successivamente dalle leggi del 30 decembre 1916, 25 febbraio 1917 e 25 giugno 1920.

Sono esenti i redditi sino a lire 6.000. ogni contribuente coniugato o vedovo, che abbia oneri di famiglia, ha diritto ad una deduzione di 3.000 lire. Per ogni persona a carico sino a cinque si gode una deduzione di 1.500 lire e di 2.000 se il numero delle persone a carico è più di cinque. Se il reddito imponibile non supera i 10.000 franchi è accordata una deduzione del 7.50% sullo ammontare della imposta dovuta al contribuente che abbia due persone a carico e del 15% per ogni persona a carico se ve ne sono oltre tre. Se il reddito supera i 10.000 franchi il contribuente ha diritto ad una deduzione del 5% per le tre prima persone che abbia a carico e del 10% per ogni persona a carico oltre la quarta, senza però che la deduzione possa mai superare le 2.000 lire per persona a carico del contribuente. Non è colpita la frazione di reddito, che con le deduzioni ricordate, non ecceda le 6.000 lire. I redditi fra 6.000

e 20.000 franchi sono colpiti per un venticinquesimo; per due venticinquesimi quelli da 20 a 30.000 lire. In seguito, si aumenta per ogni 10.000 sino a 100.000, per ogni 25.000 lire sino a 400.000, per ogni 50.000 sino a 550.000 lire. Al disopra delle 550.000 lire il reddito è colpito nella sua totalità. Il saggio da applicarsi allo imponibile così calcolato è del 50 %. In realtà il saggio dell'imposta complementare francese è progressivo dal 2 al 50%.

L'ammontare della imposta è aumentato del 25% per il contribuente più che trentenne, celibe o divorziato e che non abbia persone a carico; mentre è aumentato solo del 10% se il contribuente, sposato da oltre due anni, non ha nè figli nè persone a carico.

L'imposta colpisce il reddito globale e se il contribuente ha famiglia deve dichiarare il coacervo dei redditi di tutti i componenti la stessa. Il reddito globale risulta dai redditi di ogni natura affluenti al soggetto imponibile: terre, case, valori mobiliari, profitti e redditi industriali, commerciali, professionali o del solo lavoro. È colpito il reddito netto: dedotti quindi i carichi che ogni reddito particolare sopporta. Si deducono anche i carichi che cadono sull'insieme del reddito e cioè: gli interessi dei debiti, le rendite, gli assegni e le pensioni dovuti a terzi, l'ammontare delle imposte pagate compresa l'imposta sul reddito corrisposta nell'anno precedente, le perdite dell'industria, dell'esercizio o del commercio.

L'imposta complementare sul reddito ha dato in Francia, nel 1921, lire 1.108.713.100.

VIII. *L'imposizione del reddito in Italia.*

160. In Italia un decreto legge 24 novembre 1919 istituiva un'imposta normale sui redditi, che sarebbe dovuta andare in vigore col 1 gennaio 1922; ma la cui applicazione in seguito alle modifiche proposte di poi e non ancora discusse dal Parlamento, è stata rinviata, onde è che nel nostro paese restano ancora le vecchie imposte dirette reali sui terreni, sui fabbricati, sui redditi mobiliari, nè può dirsi se e quando saranno fuse e coordinate nella imposta che quel decreto legge stabiliva. Ad ogni modo, basterà accennare che esso si proponeva

di colpire, come fanno l'*income tax* e la imposta francese, i redditi alla loro origine, ripartendoli, a seconda che derivavano dal capitale soltanto, dal capitale e dal lavoro insieme o dal solo lavoro in quattro cedule o categorie : la categoria A (che si distingueva in tre schedule, di cui la categoria A′ colpiva i redditi di ogni investimento di capitali che non si riferiva ai terreni e alle case, la categoria A″ che colpiva i redditi dei fabbricati, la categoria A‴ che colpiva i redditi dei terreni) ; la categoria B che colpiva i redditi industriali e commerciali ; la categoria C che colpiva i redditi professionali ed infine la D che riguardava gli stipendi e le pensioni. In media, si proponeva di colpire col 18,36 % i redditi del capitale non provenienti da terre o case (categoria A′), col 21,42% i redditi dei fabbricati (categoria A″) col 13,77% i redditi dei terreni (categoria A‴), col 15,30% i redditi industriali e commerciali, (categoria B), col 12,24% i redditi professionali (Categoria C) e col 9,18% gli stipendi dello Stato etc (categ. D).

Alle sei imposte cedulari anzidette il decreto legge 24 novembre 1919 aggiungeva, per integrarle, un'imposta complementare progressiva sul reddito globale delle persone fisiche, da esigersi dal 1.° gennaio 1922 ; rimasta anche essa (come quella normale sui redditi alla loro origine) sospesa, senza che possa anche quì dirsi se e quando sarà attuata. Si proponeva un tributo sulla capacità di spendere del contribuente, sull'insieme dei suoi redditi, pur se provenivano dall'estero ; tributo che avrebbe dovuto colpire la famiglia nel complesso dei redditi di quanti la componevano. Era più che altro una vera imposta sulla entrata , con esenzione dei redditi inferiori alle lire 1.500 e con saggi che progredivano dall'1% (reddito di lire 1500) al 25% per quelli di 2.500.000 lire o superiori.

Se la imposta normale sui redditi e quella complementare sul reddito globale , previste dal decreto legge 24 novembre 1919 sono di là da venire, sussiste ancora, almeno sino a tutto il 1922 (per effetto di un terzo provvedimento di proroga) nè può prevedersi se cesserà col 1923 (visto che la imposta complementare progressiva da sovrapporsi alle imposte cedolari sui redditi, del 24 novembre 1914, non è ancora in atto) e sussiste dal gennaio 1919 , in Italia , (stabilita dal decreto legge 17

novembre 1918) un'imposta complementare sui redditi superiori alle lire 10.000, che istituita per il solo 1919, (nel quale anno fruttò 44 milioni e mezzo) fu una prima volta prorogata al 1920 (quando dette oltre 102 milioni); una seconda volta al 1921 e nel 1921, per far fronte al deficit della gestione dei cereali, le aliquote ne furono raddoppiate (gittò nel 1921, dato il raddoppiamento delle aliquote circa 192 milioni) ed, infine, una terza fiata, con aliquote normali a tutto il 1922. L'imposta cade sulla somma complessiva dei redditi accertati nel Regno, iscritti nei ruoli dell'anno 1919, che superino le lire 10.000, assoggettati alle imposte dirette ordinarie (esclusi quelli di categoria C per rivalsa e di categoria D della ricchezza mobile) e alle dirette straordinarie. L'aliquota va dall'1%, per i redditi da 10.000 a 15.000 lire, al 2% da 15.001 a 20.000, al 3% da 20.001 a 30.000, e, progredendo in ragione dell'1% per classi di 5.000 lire di reddito, giunge ad un massimo dell'8% per i redditi superiori alle lire 75.000. Per il 1921, come si è detto, le aliquote furono (articolo 5 della legge 27 febbraio 1921) raddoppiate per le singole categorie cui si riferivano: furono cioè aumentate dal 2% al 16%. Per il 1922 si tornò alle aliquote stabilite dal decreto legge 17 novembre 1918: dall'1% all'8%. Delle 191.901.849 lire che la imposta complementare sui redditi gittò, nel 1921, 59,947,593 dette la Lombardia; 36.101.514 il Lazio; 27.009.148 il Piemonte; 19.661.91 la Liguria; 12,429,799 la Toscana; 8.793.355 la Campania e il Molise; 7.052.181 il Veneto; 6.151.393 la Romagna; 4.138.475 la Sicilia; 3.275.691 l'Emilia; 2.334.240 le Puglie; 1.300.263 le Marche; 1.075.314 le Calabrie; 845.844 l'Umbria; 342.408 la Sardegna; 267.571 gli Abruzzi; ultima con lire 175.151 la Basilicata. Sono dati interessanti in quanto dimostrano come si distribuiscono i maggiori redditi in Italia; i quali (astraendo dal Lazio nel quale Roma, capitale, presenta un accentramento spiegabile di redditi di persone morali) vanno degradando dal Nord al Sud, fino a non apparir quasi in qualche regione meridionale, come la provincia di Potenza, restando sempre scarsi in tutte le altre, meno nella Campania, che ha Napoli, dove, oltre alla attività cittadina, molti vivono che ricevono redditi dalle province del Mezzogiorno. Il d'Aroma, direttor

Generale al Ministero delle Finanze in una sua relazione sul rendimento delle imposte dirette (quella del 1921) calcola che il reddito imponibile in Italia debba valutarsi oggi a 60 miliardi. Di questi, dodici miliardi e mezzo soltanto sopportano (come afferma il D'Aroma nella Relazione per il 1922, pag. 539) imposte dirette, risultando il reddito censito costituito per 1 miliardo dai terreni, per 800.000.000 dai fabbricati, per dieci miliardi e mezzo della ricchezza mobile (ruoli e ritenute). Sono esenti da imposte: quattro miliardi e mezzo di interessi sui vari debiti dello Stato e circa un altro miliardo e mezzo di redditi commerciali, industriali ed immobiliari dichiarati esenti da leggi di favore: sei miliardi in tutto. Mentre in Italia le aliquote delle imposte dirette sono tra le più alte è imperfetta sempre la valutazione della ricchezza imponibile. Dei 192 milioni circa che l'imposta complementare sui redditi, superanti le 10.000, dette (con aliquote fra il 2 e il 16%) nel 1921, circa 48 milioni furono pagati dai proprietari di terreni, circa 48 milioni dai proprietari di fabbricati, oltre 90 milioni dai redditi industriali, commerciali e professionali e poco meno di sei milioni dagli affittuari, coloni, mezzadri ed altre classi agricole.

A sostituire l'imposta militare su chi per riforma, esonero o dispensa non prestava servizio militare, durante la guerra, fu istituito con Decreto luogotenenziale del 1.° ottobre 1917 un contributo personale straordinario di guerra, che per gli anni 1918 e 1919, doveva colpire tutti i contribuenti (uomini e donne di qualsiasi età, che o non prestavano servizio militare o non avevano sotto le armi il coniuge, un figlio o il padre) purchè iscritti nei ruoli delle imposte erariali per un carico superiore a 300 lire pei terreni, a 500 pei fabbricati, a 400 per la ricchezza mobile, a 275 per i proventi degli amministratori delle società per azioni. Coloro che non figuravano nei ruoli dei tributi erariali o vi figuravano per un ammontare inferiore ai minimi ora ricordati, erano soggetti al *contributo personale straordinario di guerra* se, nei comuni con più di 100.000 anime, pagavano più che 150 lire di tassa di famiglia o valor locativo, e, negli altri comuni, se pagavano più di 80 lire per tassa di famiglia o valor locativo. Il contributo straordinario

di guerra ammontava al quarto della imposta erariale o comunale per la quale il contribuente doveva corrisponderlo. Si tratta di un tributo straordinario, che sarebbe già dovuto sparire. Ha dato, intanto, nel 1920, lire 24.264.596; e, nel 1921, lire 26.401.388. Nel decembre del 1915 era stato istituito il contributo del centesimo di guerra, che nella duplice forma di contributo sui pagamenti e sui redditi investiva nella misura di un centesimo a lira, che nel 1916 fu elevata a 2 centesimi per lira, tutti i redditi soggetti alle imposte dirette; e nella misura di un centesimo a lira, poi elevata a 2 e pei fornitori militari nel 1918 elevata a tre centesimi per lira i pagamenti fatti dallo Stato, dalle province, dai comuni. Col 1 marzo 1919 il contributo del centesimo di guerra sui pagamenti fu abolito; il contributo del centesimo di guerra sui redditi cesserà quando andrà in vigore la imposta normale e la complementare sui redditi. In tutto, dalla istituzione al 30 giugno 1921, il centesimo di guerra fruttò 1228 milioni.

Imposta speciale sul reddito è anche l'imposta sui proventi degli amministratori di società per azioni e dei dirigenti e procuratori di società commerciali istituita con decreto legislativo dei 12 ottobre 1915, inasprita col decreto 9 settembre 1917. Col testo unico 9 giugno 1918, l'imposta sui proventi degli amministratori di società per azioni era stabilita in misura progressiva dal 5% al 25%: il 5 pei redditi sino a 2500 lire, il 25% per quelli oltre lire 40.000. Pei compensi, invece, ai dirigenti e procuratori di società commerciali il decreto luogotenenziale 28 febbraio 1918 fissava un'imposta progressiva dal 5 (fino a lire 2000 di retribuzione) al 20% (per assegni oltre lire 20.000). La legge 27 febbraio 1921 raddoppiò le aliquote per il 1921; col 1922 i saggi tornarono a quelli di prima. L'imposta sui proventi degli amministratori e dirigenti e procuratori delle società commerciali dette, nel 1920, lire 20.331.858, e, nel 1921, lire 25.902.476. Anche questa imposta è destinata ad essere assorbita dalla futura imposta normale e complementare sui redditi.

Il decreto-legge 17 novembre 1918 stabiliva, all'articolo 4, un' imposta sui dividendi interessi e premi dei titoli emessi da società per azioni o da enti, nella misura del

2 %, la quale investiva così i titoli al portatore come i nominativi. Il decreto 24 novembre 1919 elevava la imposta al 5 %, il decreto legge del 22 aprile 1920 la portava al 15 %, limitandola ai soli titoli al portatore, per indurre i portatori di essi a tramutarli al nome, dal momento che i titoli nominativi erano dichiarati esenti. L'imposta grava sui portatori, essendo le società anonime, le province, i comuni, e gli altri enti che hanno emesso titoli autorizzati a rivalersene nel pagamento dei dividendi (art. 6 del decreto legge 17 novembre 1918), a malgrado di qualsiasi patto in contrario (art. 1 del decreto legge 22 aprile 1920). L'imposta sui dividendi, interessi e premi fruttò, nel 1921, lire 45.358.411. Dettero più del milione: la Lombardia (lire 14.269.687); la Liguria (lire 8.700.694); il Lazio (lire 8.467.201); il Piemonte (lire 5.228.327); la Toscana (lire 4.449.105); il Veneto (lire 1.687.991); Campania e Molise (lire 1.142.735). Nelle province meridionali e nelle isole gettito insignificante: la Basilicata quasi nulla, la Sardegna poco meno di 10.000. le Calabrie poco più di 22.000; l'intera Sicilia 217.000. A spiegar ciò basterà ricordare che il nord d'Italia ha circa i tre quarti delle società per azioni. Per il Lazio si noti che numerose società hanno la loro sede in Roma solo per ragioni amministrative e politiche.

IX. *L'imposizione sul reddito nella Svizzera.*

161. La guerra 1914-1918, che ha sconvolte le finanze dei belligeranti, ha avute ripercussioni sensibili anche sui neutri. Nella Svizzera avevano imposte sul reddito o sulla fortuna o sul reddito e sulla fortuna i cantoni; non poteva averne, per la costituzione federale dei 29 maggio 1874, la confederazione, la quale doveva limitarsi ai proventi delle dogane e a metà di quelli della imposta militare. Il bisogno di far fronte alla difesa della neutralità spinse il popolo a votare il 6 giugno 1915 un emendamento alla costituzione (articolo 42 bis) che consentiva l'introduzione di un'imposta straordinaria sul reddito e sul capitale, che si sarebbe dovuta percepire nel 1916 e nel 1917. Le persone fisiche con reddito superiore a 2.500 franchi o con un patrimonio oltre i 10.000 furono sottoposte ad un tributo che andava da 0,5 ad 8% del reddito e da 1 a 15 %

del capitale. Le società per azioni pagavano da 2 a 10 % del loro capitale versato e dei loro fondi di riserva e da 1 a 5 % del capitale non versato, le cooperative 4% dei profitti distribuiti ai soci e 8% sul resto; le cooperative assicuratrici 5% dei premi. Ai 4 maggio 1919 il popolo votò una seconda imposta sul capitale e sul patrimonio e questa volta non da pagarsi una volta sola, un'imposta straordinaria sì ma da pagarsi sino a quando, unitamente all'altra sui profitti di guerra, desse tanto da coprire le spese per la difesa, circa un miliardo. La imposta federale svizzera sul reddito e sulla fortuna del 1919 differisce molto da quella del 1915. La imposta del 1919 riattacca il reddito da esentare all'ammontare del patrimonio. Esenta un reddito di 2.000 franchi per chi ha un patrimonio superiore ai 20.000 franchi; esenta 3.000 franchi di reddito per una fortuna fra' 10.000 e i 20.000 franchi; esenta 4.000 franchi di reddito per i patrimoni inferiori ai 10.000 franchi. Ha esenzioni di famiglia importanti. Quanto al patrimonio sono esenti le fortune sino a' 25.000 franchi per il contribuente che non abbia altri a proprio carico, e sino ai 35.000 franchi per chi abbia famiglia. L'imposta sul reddito progredisce sino al 20 % (redditi superiori a 90.000 franchi); quella sul patrimonio è progressiva sino al 25 % per le fortune maggiori, a cominciare da quelle che superano i franchi 85.000. L'imposta del 1919 colpisce le società per azioni in ragione del 100 % del capitale versato e dei fondi di riserva. La dichiarazione è obbligatoria e deve essere controllata dal fisco. L'imposta è andata in vigore col 1921 e non è di guerra. Si prevede durerà dieci o venti anni. La prima imposta di guerra avea dato, sino al 1918, franchi 123.509.884; di cui, dedotto il dovuto ai cantoni, la confederazione ebbe 98.719.794 franchi. Non sono ancora noti i risultati della seconda imposta sul reddito e sulla fortuna.

Prima del 1915 i cantoni usavano delle imposte sulla fortuna e sul reddito, che la guerra fece aumentare o modificare al fine di ottenere redditi maggiori. Alcuni cantoni avevano solo un'imposta sul patrimonio e riuscirono ad adottarne, dopo molti sforzi, una anche sui redditi del lavoro, come Appenzell-Rhodes-Intérieures (12 aprile 1919); Glaris (2 maggio 1920),

Nidwalde (24 aprile 1921). Altri cantoni provvidero a rendere più produttive le imposte sulla fortuna esistenti introducendo più rigorosi metodi di valutazione: Zurich, Saint-Gall, Lucerna, Sciaffusa, Friburgo. Prevale la tendenza a sviluppare le imposte sul reddito globale completate da miti imposte sul patrimonio. Sono per il reddito, in genere, esenti: i celibi sino a 1000 franchi (Obwalde, Berna, Grigioni), da 1.500 a 2.500 secondo il patrimonio a Nidwalde; sino a 3.000 a Glaris; a 4.000 ad Appenzell-Rhodes-Ext.; a 5.000 a Bâle-Ville. Maggiori esenzioni agli ammogliati, con deduzioni che vanno sino a 300 franchi per figlio (Obwald, Lucerna) e a 400 franchi a Nidwald e Friburg. La guerra ha, in alcuni cantoni, resa più grave la progressione: spingendola, pei redditi del capitale, sino al 40% circa.

X. *L'imposta cedolare sui redditi e complementare sul reddito del Belgio.*

162. Sino al 1919 il Belgio ebbe uno dei sistemi tributari più arretrati, che risaliva al 1822, quando il Belgio faceva ancora parte del regno dei Paesi Bassi insieme alle province olandesi: un sistema d'imposte che si basava sulla *contribution personnelle*, mantenuta anche dopo il distacco dell'Olanda, nel 1830. Era una imposta sul reddito globale, di carattere eminentemente indiziario, che induceva il reddito da quattro elementi: valor locativo, porte e finestre, mobilio, domestici e cavalli. Molta analogia aveva quel sistema col francese e come in Francia così nel Belgio nessuna riforma radicale potè effettuarsi prima della guerra 1914-1918. Finalmente, nel Belgio, la legge 29 ottobre 1919, anche questa volta sull'esempio della Francia, stabiliva imposte cedolari sui redditi alla loro origine e un'imposta complementare sul reddito globale. L'articolo 1 della legge 29 ottobre 1919 dichiara che alle imposte sui terreni; sui fabbricati; alla *contribution personnelle* sul valore locativo, le porte e finestre e il mobilio; alla imposta sulle patenti e alla tassa sui redditi e profitti reali, restano sostituite tante imposte cedolari sul reddito di ogni singole categoria, alle quali è sovrapposto un tributo sull'insieme del reddito. I redditi sono raggruppati in tre categorie: terre e case, capitali mo-

biliari e professionali. I redditi delle terre e delle case sono colpiti in ragione del 10% del reddito catastale, comprendendovi i centesimi addizionali a favore delle province e dei comuni. I redditi mobiliari sono colpiti anche in ragione del 10%. I redditi professionali sono colpiti per scaglioni di 3000 franchi con un tasso del 2% per il primo scaglione, sempre (come per i redditi fondiari e i mobiliari) compresavi la parte che va alle province e ai comuni, 2% che aumenta del 0.50% per ciascuna categoria, sino ad un massimo del 10 % pei redditi superiori di 48.000 franchi.

Alle tre imposte cedolari si sovrappone un'imposta complementare sullo insieme dei redditi accertati dalle imposte cedolari e su quello dei fondi pubblici non colpito da alcuna di esse. Si deducono le spese di esercizio e di conservazione dei cespiti, quelle di assicurazione, le perdite, le imposte e tasse, gli interessi dei debiti, le rendite alimentari dovute a chi non convive col contribuente etc. È colpito il reddito di tutta la famiglia. Sono esenti i redditi ritenuti indispensabili all'esistenza. Con criterio nuovo e commendevole la legge belga (articolo 41) fa variare il minimo di esistenza a seconda della popolazione del comune in cui il contribuente vive, per cui la legge del 1919 andava da un minimo di 3.000 franchi di reddito esenti nei comuni con meno di 3.000 abitanti ad un massimo di 6.000 franchi esenti pei comuni con 100.000 abitanti e più. Per ciascun membro della famiglia a carico il contribuente ha diritto alla deduzione di un decimo, che è aumentato di metà se si tratti di un vedovo o di una vedova. Sono considerati a carico, purchè vivano in famiglia, il coniuge, gli ascendenti propri e del coniuge, i collaterali sino al secondo grado. Il saggio della imposta complementare sul reddito andava, per la legge del 1919, dall'1 % pei redditi al di sopra del minimo di esenzione e di deduzioni che non superino le lire 10.000 e progrediva in ragione di 0.50 % per scaglioni di 5000 franchi senza che avesse potuto superare il 10 % per la parte di reddito superante i 95 000 franchi. Pei redditi non eccedenti i 25 000 franchi si aveva una deduzione del 5% sull'ammontare del tributo, calcolato sopra, per ogni persona a carico del contribuente. Per poter godere delle esenzioni,

deduzioni e riduzioni il contribuente ha l'obbligo di dichiarare il reddito globale suo e della famiglia, il passivo che lo grava ed il numero e l'età delle persone a carico.

La legge 9 agosto 1920 ed il decreto 29 ottobre 1920 hanno in parte modificato quella del 1919. I minimi di esenzione non sono più di 3000 e 6000 franchi; ma vanno da 2.100 per i comuni con meno di 5.000 abitanti a 3600 franchi per i comuni con 60.000 anime e più. I saggi della imposta complementare sono aumentati, e partendo dal mezzo per cento (invece che dall'1) per la prima categoria progrediscono per categorie di 50 franchi ciascuno in ragione del mezzo per cento per i tre scaglioni seguenti, del 0.75% per gli otto successivi e dell'uno per cento per tutti gli altri senza poter superare il 30 %.

Pur con gli aumenti del 1920 l'imposta normale e complementare sul reddito del Belgio è commendevole per lo spiccato carattere di personalità che la distingue, sia nelle esenzioni che nelle deduzioni, e per l'equilibrio delle aliquote. Nel 1921 le imposte cedolari dettero 305.000.000 franchi e la complementare fruttò 140 milioni; in complesso 445 milioni.

XI. *Le imposte sul reddito in altri stati.*

163. La Grecia aveva un'imposta complementare sul reddito. Era stata votata, ma non applicata, una prima volta nel 1909, per l'opposizione dei contribuenti; fu sanzionata, in seguito, dalla legge 18 luglio 1911. Dopo la guerra 1914-1918, la Grecia fu ingrandita di territorio e di popolazione: tra il 1913 ed il 1920 cresceva di 105.774 Kil. in superficie e di 3.710.407 abitanti (gli avvenimenti ultimi, coi Turchi a Smirne e la Tracia in forse, annullerebbero quasi i guadagni del 1920, che si ridurrebbero a molto meno). I nuovi territori avevano sistemi tributari assai diversi. Si provvide per quanto era possibile, a sistemarli con la legge dei 3 gennaio 1919, che sull'esempio francese, abolendo le vecchie imposte, compresa la complementare sul reddito del 1911, sostituisce ad esse sette imposte cedolari e un'imposta globale complementare sull'insieme del reddito netto. I redditi sono distinti in sette categorie o cedule: A fabbricati; B terreni; *C* valori mobi-

liari; D redditi commerciali ed industriali; E benefici delle imprese agricole; F redditi del lavoro; G onorari delle professioni liberali. Si esentano per la cedula F (redditi del lavoro) 150 dracme mensili sugli stipendi degli impiegati e 6 dracme al giorno nei salari degli operai; 1200 dracme nei redditi separati o combinati delle cedule D (redditi industriali), E (benefici delle imprese agricole) e G (redditi professionali); 1200 dracme per le cedule A (fabbricati) e B (terreni) se il reddito annuale di una persona fisica risultante dalle cedule A (fabbricati) B (terreni) e C (valori mobiliari) non eccede le 2.000 dracme. Per l'imposta complementare, se il reddito complessivo del contribuente non supera 12.000 dracme si esentano dalla supertax 3.000 dracme. Si esentano poi 20 dracme per mese e per persona, sino che coabiti col contribuente e viva a suo carico. La cedula A colpisce i fabbricati in ragione del 12%; la cedula B i terreni in ragione del 10%; la cedula C i valori mobiliari con l'8%; la cedula D i redditi industriali e commerciali in ragione del 6% (con deduzione del 50% per i redditi fino a 5.000 dracme e del 25% per quelli fra 5001 e 10.000 dracme; la cedola E i benefici delle imprese agricole col 6%, con deduzione del 50% sino a 5.000 dracme e del 25% tra 5.001 e 10.000, e con un aumento del 25% nel caso in cui il conduttore, colono o enfiteuta non conduca direttamente, ma subconceda, e si allontani dalla Grecia per oltre un anno; la cedula F colpisce i redditi del lavoro al 4% (con deduzione del 50% sino a 400 dracme di redditi mensili e del 25% sino 830 dracme di reddito per mese) ed i salari dei giornalieri con l'1% sullo ammontare; la cedula G colpisce i redditi delle professioni liberali col 4% (con deduzione del 50% sino a 5.000 dracme e del 25% da 5.001 a 10.000 dracme).

L'imposta complementare sul reddito netto globale è fissata al 5% con deduzione del 75% sino a 5000 dracme e del 50% da 5001 a 10000 dracme, oltre alla esenzione sino a 3.000 dracme quando il reddito globale non superi le 12.000 dracme. Per ottenere il reddito netto globale si sommano i redditi risultanti dalle imposte cedolari dedotti gli interessi dei debiti, le perdite e le spese personali. Quando la dichiarazione manca o non risponde al vero, il fisco può desumere il reddito da indizi, come

la media degli affitti, le spese voluttuarie etc. Nel 1920-21 le imposte dirette così riordinate gittarono 112.476.000 dracme.

164. Con legge dei 15 maggio 1903, la Danimarca modificava radicalmente il suo sistema fiscale, che non rispondeva più alle condizioni economiche del paese. L'imposizione diretta constava, prima, di un'imposta sul grano duro (*hartkorn*) detta *tassa antica*, perchè stabilita in base ad un Catasto del 1688; di un'imposta fondiaria di perequazione completante la *tassa antica* e basata su catasti fatti tra il 1802 e il 1843; di un'imposta sui fabbricati e di un'altra *sul grado*. La fortuna mobiliare non era punto colpita, mentre la popolazione agricola sottostava al peso del 60% del totale delle imposte. Nel 1903, dopo dibattiti che si protraevano dal 1896, il Parlamento danese aboliva le antiche imposte, meno quella *sul grado*, sostituendovi una imposta sul valore degli immobili e una imposta sul reddito e sul capitale, che sono andate in vigore nel 1904.

Come in Prussia, l'imposta sul reddito è la fondamentale, quella sul capitale è complementare all'altra. L'imposta sul reddito è progressiva e colpisce la totalità dei redditi, in denaro (o in valori assimilati), del contribuente, comunque gli provengano. Non si considerano come reddito gli incrementi di valore del patrimonio, le eredità, le doti, le indennità di assicurazione etc. Dal reddito si deducono: le spese di esercizio, le pensioni alimentari che siano a carico del contribuente, l'ammontare delle imposte locali; gli interessi dei debiti ipotecari e chirografari; le spese occorrenti alla conservazione e all'assicurazione del patrimonio. Il capo di famiglia è colpito per l'insieme del reddito di tutti i membri che la compongono compresa la moglie che abbia una fortuna particolare.

Il minimo di esistenza non imponibile dall'imposta danese sul reddito varia di luogo a luogo: è più alto in città e più basso nelle campagne. Per ogni figlio minore degli anni 15 vi sono deduzioni che decrescono dalle città alle campagne e questo è un concetto assai logico. L'imposta danese sul reddito è moderatamente progressiva.

L'imposta complementare danese sul capitale cade sulle persone fisiche, mentre quella sul reddito colpisce anche le per sone morali. Sono esenti dalla imposta sul capitale coloro che,

per le deduzioni accennate, risultino esenti dall'imposta sul reddito, quando la loro fortuna sia inferiore alle lire 4200 (3000 corone). Si considera come capitale imponibile il capitale mobiliare ed immobiliare del contribuente, compresi i crediti, che abbiano carattere di continuità. Si deducono i debiti che gravino il capitale nella parte soggetta ad imposta. Il capo di famiglia è imposto per il capitale posseduto da tutti i componenti di essa. L'imposta danese sul capitale è proporzionale.

La Svezia ha ritoccata, nel 1902, la imposta sul reddito introdotta con la legge del 1897. L'imposta svedese sul reddito è progressiva; ma la progressione nasce dal fatto che man mano che cresce il reddito imponibile se ne deduce una parte minore e l'imposta ne colpisce una maggiore. Con ordinanza reale del 10 luglio 1917 è stata introdotta nella Svezia, per il 1918, un' imposta straordinaria sul reddito e sul patrimonio, che colpisce quanti sono sottomessi alle imposte ordinarie sul reddito e sulla fortuna per una somma superiore alle 6.000 corone, con saggi che progrediscono dall'1.5% fra 6.000 e 8.000 corone fino al 7 % per i redditi di 150.000 corone.

La Norvegia ha anch'essa un'imposta progressiva sul reddito, la quale esenta tutti i redditi superiori al minimo di esistenza; ma in Norvegia l'imposizione parziale non cresce proporzionalmente al reddito come nella Svezia; è viceversa graduata secondo il numero delle persone a carico del contribuente.

Imposte generali sul reddito sono in quasi tutte le colonie britanniche: nel Canadà, in Australia, nella Nuova Zelanda. La imposizione del reddito, ha durante la guerra e nel periodo post bellico, subite; dovunque, importanti trasformazioni, dirette a renderla più produttiva.

XIX

Le Imposte sul Capitale

165. Poco dopo l'armistizio, lo statistico inglese Joseph Kitckin (*Money Cost of the War*, nel *Times* dei 6 gennaio 1919) calcolava che il costo *diretto*, in moneta (esclusi i prestiti agli alleati) per tutti i belligeranti ammontasse a 1.000 miliardi di

lire, che il debito pubblico fosse passato da prima a dopo guerra, in complesso, da 145 miliardi a 1.000 miliardi di lire e l'onere degli interessi, nel totale da 5.625 milioni a 51.250 milioni di lire. In particolare si aveva:

	costo diretto della guerra	debito pubblico prima	debito pubblico dopo guerra	oneri degli interessi prima	oneri degli interessi dopo guerra
	(in milioni di lire)				
Regno Unito	190,000	16,250	142,000	475	7,125
Australia	7,500	8,000	18,750	275	675
Canadà	7,500	1,725	8,750	50	452
Nuova Zelanda	1,875	2,500	4,375	175	225
Africa del Sud	*1,250*	*3,150*	*4,375*	*125*	*225*
Impero Britannico	208,225	31,625	173,75	1,000	8,675
Francia	150,000	32,875	187,500	1,300	9,200
Stati Uniti	100,000	5,000	56,250	250	2,400
Russia (sino alla pace con la Germania)	90,000	24,750	122,500	1,000	6,750
Italia	60,000	13,750	76,000	500	3,750
Belgio	8,000	4,000	8,750	175	425
Rumenia	4,750	1,500	6,250	100	425
Serbia e Montenegro	*4,250*	*,625*	*3,750*	*50*	*155*
Potenze della Intesa	*625,125*	*14,125*	*633,725*	*4,250*	*31,750*
Germania (impero)	218,750	6,000	200,000	200	10,000
Austria-Ungheria	120,000	19,125	150,000	825	8,425
Turchia	9,250	2,500	11,250	250	675
Bulgaria	*3,750*	*1,125*	*5,000*	*75*	*300*
Potenze nemiche dell'Intesa	351,750	30,250	361,250	1,350	19,400

Queste cifre vanno accolte con molta riserva, perchè risentono il periodo di esagerazioni nelle richieste di riparazioni e di danni, che seguì la guerra: ma sono un'approssimazione della realtà. È difficile anche esprimerle in lire o franchi, data la svalutazione di queste monete: ma le indicazioni non mancano di interesse.

Prima della guerra, la ricchezza degli Stati Uniti si calcolava a 1250 miliardi ed il reddito a 200 miliardi, dei quali 3.625 milioni erano destinati a spese pubbliche, al 1919 le spese della confederazione Nord americana erano salite a 7.650 milioni,

erano cioè aumentate del 110%. La ricchezza inglese era prima della guerra calcolata a 450 miliardi di lire ed il reddito a 60 miliardi; prima della guerra le spese erano 4.950 milioni e nel 1919 ammontavano a 13.875 milioni, con un aumento del 180%. La Francia aveva prima del 1914 una ricchezza di 300 miliardi con un reddito di 37.500 milioni, spendeva prima 5.200 milioni, nel 1919, 15.600 milioni, con un aumento del 200%. La Germania presentava (1914) una ricchezza di 400 miliardi ed un reddito di 52,500 milioni, aveva (1914) spese pubbliche per 4.150 milioni; chi può dire che cosa sono ora espresse con una valuta tanto deprezzata? La ricchezza italiana prima della guerra era stata calcolata dal Gini in circa 113 miliardi di lire con una spesa pubblica di 2.687 milioni, al 1914, mentre nel 1919 si spendevano 32.451 milioni, con un aumento di 30 miliardi circa sulle spese del 1914. È bene ricordare che, prima della valutazione del Ginì, la ricchezza italiana si affermava dai più variasse fra gli 80 e i 100 miliardi, come ritiene anche il d'Aroma, direttor generale delle imposte dirette (*Dati sul rendimento delle imposte dirette nel* 1920, pag. 13), il quale la calcolava poi, al 10 gennaio 1920, dato l'aumentato livello dei prezzi a 400 miliardi, e che il reddito italiano era prima della guerra, fatto ascendere fra 12 e 15 miliardi, mentre il d'Aroma crede si possa ritenere nel 1920 di 60 miliardi (espresso nella valuta deprezzata) moltiplicando per cinque, in rispondenza alla svalutazione approssimativa della lira, il minimo dei 12 miliardi di prima.

Una spesa diretta ed in moneta, di 1.000 miliardi con un debito pubblico di eguale ammontare, pur fermandosi al 1919, (senza tener conto, cioè degli anni seguenti, che furono più duri) e trascurando gli oneri dei neutri, spiega l'ansiosa ricerca di entrate, cui furono costretti i governi. Non tutti gli stati hanno ugualmente sofferto per la guerra. Un uomo di finanze, Edgard Crammond, affermava, nel 1919, che il conflitto immane aveva indubbiamente aumentata del 50% la terra produttiva dell'Inghilterra, la cui ricchezza doveva ritenersi cresciuta dal 1913 al 1919 da 400 a 600 miliardi di lire ed il cui reddito aumentato da 60 a 90 miliardi; ma vi è una evidente esagerazione in questo giudizio. Il commercio bri-

tannico è stato devastato dalla guerra assai più dei territori francesi e la Gran Brettagna, per salvare la sua valuta si è imposto i più duri sacrifizi e sopporta tuttavia un carico enorme. Per gli Stati Uniti un uomo di scienza, il Seligman, mostra come la guerra abbia potuto trasformare la nazione da debitrice in creditrice, e ne abbia sviluppate le energie. Per gli altri tutti il caso è assai diverso: la guerra ha causato danni economici assai gravi, è stata una immensa distruzione di ricchezze, che erano il frutto di una lenta accumulazione. Quasi tutti gli stati dell'Europa continentale vincitori e vinti e in molte parte i neutrali, sono in condizione di profonda crise finanziaria e di una grande depressione economica e dovranno passare molti anni perchè questa situazione possa mutare, se pure per molti paesi potrà mutare.

166. A spese ingenti non dovea sembrar possibile provvedere con le ordinarie forme di entrata, specie quando, arrestato il traffico internazionale, venivano a contrarsi i proventi delle dogane: onde è che dovunque, nella ricerca ansiosa di nuove risorse fu posto il problema dei prelevamenti straordinari sul capitale come mezzo per fronteggiare o liquidare gli oneri della guerra. In Inghilterra, non molto dopo lo scoppio della conflagrazione, i laburisti cominciarono a chiedere quella *capital levy* (*coscrizione delle fortune*), che ammessa da una parte dei liberali e sopportata da un certo numero di conservatori parve nel 1918 vicina all'attuazione e che, per la resistenza dei produttori, fu dopo scartata ed è reclamata sempre, sinora invano, dai partiti più radicali. Negli Stati Uniti l'avversioni delle classi abbienti fece tramontare ogni proposito di prelevamenti sul capitale; è lo stesso è avvenuto in Francia, dove la proposta nel 1919 era stata avanzata dal ministro delle finanze Klotz, e la si dovette lasciar cadere per la insurrezione dei ceti possidenti.

Occorre ricordare che è imposta sul capitale quella che implica realmente un prelevamento sul capitale. Quando il tributo colpisce il reddito calcolandolo misurandolo sul capitale non è un vero tributo sul capitale. La stessa imposta ereditaria, che potrebbe dirsi, tipica sul capitale, ove colpisce con aliquote tanto basse da potere essere soddisfatta col reddito del patri-

monio ereditato, cesserebbe di essere un'imposta sul capitale. L'*Ergaenzungssteuer* prussiana, la *general property tax* degli Stati particolari dell'Unione americana del Nord, le imposte sul capitale dei Cantoni svizzeri non sono imposte sul capitale: sono imposte sul reddito misurato sul capitale. Sono imposte sul capitale le successioni ad aliquote elevate e le imposte sui plus valori immobiliari.

Durante e dopo la guerra si pensò piuttosto a prelevamenti straordinari sul capitale, a decurtazioni dei patrimoni individuali, da verificarsi una volta tanto, sia pure a versamenti spezzati, cioè in un certo numero di anni, che ad imposte sul capitale vere e proprie, di carattere permanente. Furono dovunque notevolmente elevate le aliquote successorie; tanto che anche nella letteratura scientifica più recente sembra prevalere, specie in America ed in Inghilterra, l'opinione che l'imposta ereditaria può da sola adempiere la funzione integratrice e correttrice ai tributi sul reddito che va assegnata alla imposizione del capitale. L'esperienza ci offre sinora esempi di prelevamenti straordinari sul capitale e non altro: di quelli che gli inglesi chiamano coscrizione del capitale (*capital levy*) ed i tedeschi e gli austriaci *einmalige Vermbegensabgabe*, contribuzione unica sulla fortuna. L'impero germanico, che era stato il primo a colpire i plus-valori immobiliari dette il primo esempio di codeste imposte straordinarie sulla ricchezza, colla *Wehrbeitrag* di un miliardo di marchi del 1913, destinati ad aumento del Tesoro di guerra ed a coprire le spese militari straordinarie in previsione del conflitto scoppiato, sciaguratamente, un anno dopo: la *Wehrbeitrag* del 1913 fu un contributo straordinario ed unico, da pagarsi in tre anni *.

167. L'Italia è tra i grandi paesi della Intesa quella che ha più sofferto della guerra, ed è, dopo l'Inghilterra, quello che, durante il conflitto, ha meglio cercato di non compromettere finanziariamente l'avvenire, e che, subito dopo l'armistizio,

* Conf.: Jèze: *L'impôt extraordinaire sur le capital*, in *Revue de Science et de Législation financières* del 1919 pp. 169-211; e H. Vonter: *La couverture financière des dépenses militaires allemandes* in *Revue de Science* etc. 1918 pag. 515 e seguenti.

pur in una situazione economica penosa e in condizioni interne estremamente difficili, ha più coraggiosamente saputo, coi provvedimenti del 1919, chiedere ai contribuenti sacrifizi notevolissimi. E mentre la stessa Inghilterra e la Francia, nazioni tanto più ricche non riuscivano a stabilire un'imposta straordinaria sul patrimonio, l'Italia seppe e volle introdurla. Nel marzo del 1919 era presentato un progetto che tendeva a stabilire un'imposta complementare sul capitale, commisurata cioè al patrimonio, ma « pagabile con una frazione del reddito » e che era abbinata alla imposta complementare sul reddito, contemporaneamente proposte, al fine di colpire più gravemente i redditi del capitale, discriminandoli, nel complesso, da quelli del lavoro. La proposta era frutto degli studi di una commissione nominata * nel 1917, per la riforma del sistema tributario. L'on. Nitti, nel discorso-programma dei 9 luglio 1919 annunziava un'imposta progressiva straordinaria sul patrimonio, ed il giorno dopo il ministro del Tesoro, Schanzer, specificava che s'intendeva operare un prelevamento, una volta tanto, sulla ricchezza nazionale. Così mentre nel marzo del 1919 si proponeva un'imposta complementare, integrativa e compensativa di quella sul reddito, destinata e colpire in modo permanente, ancora il reddito, commisurandolo al patrimonio il gabinetto Nitti avanzava la proposta di una vera decurtazione sul capitale, da farsi una volta tanto, ed in misura tale che avrebbe permesso di far fronte, subito dopo la guerra a gran parte degli oneri della stessa, limitandone le conseguenze per lo avvenire. Era una vera *capital levy*, cui l'opinione pubblica e la commissione parlamentare, incaricata dello esame della proposta non si mostrarono molto favorevoli; la commissione parlamentare concludeva il 16 agosto 1919, proponendo in luogo della imposta straordinaria sul patrimonio un prestito forzato, a mite interesse, cui avrebbero dovuto sotto-

* Per il progetto Meda (testo e precedente) conf. Jèze: *Impôt sur le Capital en Italie Revue de Science* etc. del 1919, pp. 376-403. Conf. Griziotti *Imposta straordinaria sul patrimonio e prestito forzoso* in *Giornale degli Economisti* settembre 1919, e lo stato precedente: L'*imposta sulla ricchezza dopo la guerra* in *Giornale degli Economisti*, febbraio 1919.

stare tutti i contribuenti in ragione della loro fortuna, quando quella avesse superate le 80.000 lire. Il Consiglio dei ministri decise, in primo tempo, (19 agosto 1919) di accettare la proposta del prestito forzato; ma le classi più minacciate, che prima aveano resistito all'imposta straordinaria sul patrimonio si ribellarono anche alle idee del prestito forzato. In Italia, come altrove, quando si tratti di sobbarcarsi a sacrifizi fiscali, avviene sempre che tutti ne riconoscano la necessità astratta e niuno voglia sopportare l'onere concreto, ciò che sarebbe umano e spiegabile, se a gridar più non fosse da noi come in ogni paese del mondo, chi più ha, non solo perchè più minacciato ciò che sarebbe ancora comprensibile), ma perchè il dovere del sacrifizio è sentito meno da coloro cui meno costerebbe il sopportarlo. *Jèze* * assai opportunamente ricorda al proposito, quanto Anatole France nella *Ile des pingouins*, fa dire a Morio, « *un des plus riches hommes parmi les pingouins* », e che oltre all'essere, dopo il racconto dell'*Homme aux quarante écus* di Voltaire, una « delle pagine migliori di scienza delle finanze ». è « il linguaggio delle classi ricche in ogni tempo ed in ogni paese ». Morio, dunque, il pinguino fra' più ricchi, nella prima assemblea dello Stato dei pinguini, trova giusto che ciascuno contribuisca alle spese pubbliche e si dice pronto a farsi spogliare, nello interesse dei fratelli pinguini, sino della camicia e come lui tutti gli anziani sarebbero disposti a sacrificare ogni loro ricchezza al bene dello Stato e della Chiesa. Occorre fare l'interesse pubblico e fare ciò che esso impone. Ora che è che l'interesse pubblico impone? Impone proprio di non domandar molto a chi molto possiede, perchè diventerebbero meno ricchi i ricchi e più poveri i poveri, giacchè i poveri vivono della ricchezza dei ricchi ed è perciò che è sacra la loro ricchezza a prendere ai ricchi, continua Moria, si guadagna poco, essendo essi in pochi: sarebbe una inutile malvagità il rovinarli. Colpite, egli conclude, gli individui per quello che consumano: è in ciò la saggezza e la giustizia. Gli anziani a lungo applaudirono ed il monaco Bul-

* Jèze: *Les finances de Angleterre* in *Revue de Science*, etc. del 1920, pp. 427-429.

loch propose che tanto nobili parole fossero eternate su tavole di rame, onde fra cinquecento anni i migliori pinguini le ricordassero. Gli applausi divennero frenetici quando Gretauk, la mano sulla spada, dichiarò: « Essendo nobile io non contribuirò, poichè ignobile è il contribuire; è alle canaglia che spetta pagare ».

Dopo le elezioni del 16 novembre 1919, il gabinetto Nitti presentò una serie di provvedimenti per affrontare la situazione finanziaria e, messo da parte il prestito forzato, adottò per decreto legge la imposta straordinaria progressiva sul patrimonio e tutti quei provvedimenti che furono e sono rimasti la base di ogni ricostruzione finanziaria *.

* Il gabinetto Nitti si dimise nel Giugno 1919 nella questione dell'aumento del prezzo del pane, fatto per decreto legge. Il gabinetto che seguì con molto ritardo e quindi con perdite di molti miliardi dovette però far votare al Parlamento l'aumento del prezzo. I socialisti italiani che erano in giugno 1919, insorti per demagogia molto violentemente contro il gabinetto Nitti per l'aumento del prezzo del pane, fecero alcuni mesi dopo una larva d'ostruzionismo, che era tanto irragionevole, come privo di ogni serietà. Si ebbero poi dal Gabinetto Giolitti molti cattivi provvedimenti, dissolvitori della pubblica finanza e inspirati a demagogia, come l'inchiesta nelle spese di guerra (legge 18 luglio 1920), unica fatta in Europa da vincitori e da vinti; la nominatività dei titoli, provvedimento dannoso che si è dovuto revocare e che aveva il solo effetto di deprimere il capitale e la confisca totale dei profitti di guerra, provvedimento tanto ingiusto quanto stolto e demagogico, che ha determinato lo stato di depressione di tutte le industrie.

PARTE IV.

Le imposte indirette.

XIX.

Imposte sulla circolazione: il registro e il bollo.

168. Le imposte indirette, per quanto siano svariatissime così nella forma, come nei loro effetti, colpiscono tutte: o il trasferimento di proprietà, o il consumo di alcune ricchezze; o l'uso di alcuni beni. Entrano nella prima categoria il registro e il bollo, la imposta di successione e la manomorta e le numerose imposte che colpiscono i trasferimenti della ricchezza, entrano nella seconda categoria le imposte sulla fabbricazione e sul consumo di alcune merci, i dazi di dogana, i monopoli fiscali *.

* Abbiamo già avuto occasione di constatare ripetutamente come la finanza dei grandi stati moderni si regga principalmente sulle imposte indirette, che in tutti i bilanci sono le più importanti, che in alcuni costituiscono la quasi totalità delle entrate. Le imposte dirette reali hanno una produttività assai limitata: le imposte dirette personali hanno una funzione, che è in prevalenza di complemento o di correzione. L'avversione eccessiva per le imposte indirette non è dunque da niuna cosa giustificata: è solo la loro grande produttività che può provvedere alle grandi spese pubbliche dei popoli moderni. Si spiega solo con un fatto: nei paesi non ricchi e dove il consumo è esile, le imposte indirette colpiscono per necessità i generi di consumo più indispensabili. Ciò le rende odiose. Viceversa i paesi ricchi non colpiscono che alcuni generi di lusso medio ed è da essi che ricavano grandissime entrate.

Noi sappiamo già quale sia il carattere distintivo della imposizione indiretta e come essa operi e come vada considerata, così dal punto di vista finanziario come dal punto di vista economico sociale. Le imposte indi-

Alcuni scrittori classificano le imposte indirette sui consumi in ordine ai metodi seguiti nella riscossione in : *a*) *privative fiscali o monopoli di Stato*. Si hanno tutte le volte che lo Stato si riserba il diritto esclusivo di produrre o di vendere una merce o l'una cosa e l'altra insieme. Il monopolio non essendo fatto per ragione di ordine e di sicurezza, come nel servizio postale, ma esclusivamente per ragione fiscale, va considerato con criteri diversi ; *b*) *imposte di riscossione mediata ;* cioè quelle che si esigono presso i venditori : o all'atto della introduzione di una merce (dazi interni ed esterni), o durante la sua circolazione ; *imposte di riscossione immediata ;* cioè imposte sui consumi che si esigono direttamente dal consumatore, mediante ruoli o registri : imposte sui domestici, sulle vetture, sui cani, sui cavalli, sulle biciclette ecc. Questa classifica però è soltanto esteriore ; essa infatti non riguarda la natura economica delle imposte indirette, ma soltanto la forma di riscossione.

Le imposte indirette dei paesi moderni assumono le seguenti forme principali : *a*) imposte sulla *introduzione di merci estere*. Non vi è alcun paese che non ne abbia ; in alcuni anche costituiscono la entrata più importante ; *b*) imposte sugli *scambi e il consumo interno* : prendono la forma di dazi sul consumo, di accise, ecc., colpiscono le merci quando sono introdotte nel luogo dove devono essere consumate o vendute ai consumatori, e al pari delle precedenti esistono sotto svariate forme dovunque ; *c*) imposte *sulla fabbricazione* di alcune merci, le quali appunto colpiscono non già l'atto del consumo, e lo scambio, ma l'atto stesso della produzione ; sono meno diffuse, ma si trovano in moltissimi stati ; *d*) *monopoli ;* lo Stato si riserva in alcuni paesi di produrre, o vendere al di fuori di ogni concorrenza, alcune merci di largo consumo, come il tabacco, il sale, l'alcool, o pure di esercitare una intrapresa come il lotto, o le assicurazioni, ecc. ; assumono una importanza sempre più grande nei paesi dove sono penetrati ; e avranno un largo av-

rette colpiscono generalmente i consumi ; siano percepite o all'atto dell'introduzione di una merce, o all'atto della sua fabbricazione, o nel momento della vendita. Si possono dividere in due grandi catagorie : imposte sul consumo, imposte sugli scambi dei beni economici.

venire, benchè parecchie nazioni più ricche non ne abbiano alcuno (Stati Uniti di America, Germania, Inghilterra); *e*) imposte speciali su *alcune forme di lusso*: imposte sui cavalli, sulle carrozze, sui cani, sui domestici, sui giardini, sui bigliardi, ecc.; sono forme minori lasciate in generale agli enti locali e il cui rendimento non è mai molto elevato.

169. Il *registro* e il *bollo* riuniscono in generale molte imposte sulla circolazione della ricchezza: acquistano nei bilanci moderni un'importanza sempre più grande; formano in generale la più gran parte delle così dette *imposte sugli affari*.

Le imposte di *registro*, di cui l'origine è molto antica, colpiscono in generale gli atti i quali, per la loro forma e per la natura del rapporto che stabiliscono, richiedono l'intervento dell'autorità pubblica per accertare la *data* e assicurare l'osservanza. La registrazione è in fondo o la riproduzione testuale, o l'analisi di un atto su un registro pubblico: donde tasse di registro quelle percepite per tale formalità. Effetto principale del registro è di dare agli atti *data certa*, a vantaggio delle parti *. Da ciò deriva, che l'obbligo della registrazione impedisce che dopo il loro perfezionamento, gli atti abbiano a subire modificazione: il registro nella più gran parte de' casi impedisce l'antidata. In molti paesi, e così in Francia e in Italia, il registro constava di una tassa fissa quando si tratti di semplici attribuzioni o dichiarazioni di diritto, proporzionale quando si tratti di trasmissioni di valori†. Entrano nelle tasse di registro

* L'articolo 1327 del nostro Codice Civile dice: «La data delle scritture private non è certa e computabile riguardo ai terzi che dal giorno in cui esse sono state trascritte o depositate nell'ufficio di registro». In Italia la registrazione consiste in una duplice operazione commessa agli Uffici di Registro, e cioè: I. L'annotazione del sunto di ogni atto che si presenta e sono pubblici. Questi registri costituiscono la prova giuridica, sia nei rapporti della Amministrazione, che in quelli del contribuente, della data sotto cui l'atto venne registrato, della somma che venne all'uopo pagata al Ricevitore e della quale questo viene così a darsi carico; e per i terzi, delle disposizioni principali che nell'atto si contengono e che furono assoggettate a tassa. 2. Annotazione, sugli atti presentati, dell'avvenuta registrazione.

† A chiarimento riferiamo dal Del Guerra: *La legislazione finanziaria*, II ediz. quanto riguarda l'Italia: «Le tasse di registro sono pro-

anche i diritti di successione, che poi hanno dal punto di vista economico carattere di vera imposta, e che formeranno in questo corso oggetto di studio speciale.

porzionali, graduali e fisse. Nelle tasse *proporzionali* una misura unica si moltiplica percentualmente in ragione del valore tassabile.

Le tasse proporzionali possono distinguersi in tasse ad aliquota unica ed in tasse ad aliquota graduale secondo i limiti della progressività. *Graduale* è la tassa, la cui misura varia in ragione progressiva del valore a cui si applica; così si hanno le misure di tassa graduale, colla gradualità decrescente,. *Fissa* è quella che è invariabile, perchè non si applica a valori, ma secondo la natura dell'atto e della disposizione dell'atto, che dalla tariffa è contemplata per una tassa speciale. Tali tasse si chiamano anche tasse d'atto; mentre le proporzionali sono vere e proprie tasse di trasmissione o di mutazione, poichè sono applicate ad atti che contengono spostamenti di beni o di valori. Le tasse graduali sono tasse di attribuzione, perchè colpiscono atti che attribuiscono dei diritti valutabili senza trasmettere o spostare alcun valore. Le tasse fisse contemplate dalla tariffa, tenuto conto delle modificazioni portate dalla legge 8 agosto 1895, sono di queste differenti misure: cent. 50; lire 1, 2, 3, 5, 7.50, 10, 15, 30 e 50. Se le tasse proporzionali sono destinate ad assolvere il tributo delle mutazioni immobiliari e degli spostamenti dei valori, è ovvio, che esse debbono applicarsi ai seguenti atti e alle disposizioni contenute negli atti che abbiano per effetto le seguenti convenzioni, cioè: Trasmissioni di diritti immobiliari e mobiliari a qualunque titolo, e così, tanto in piena che in condivisa proprietà, tanto a titolo oneroso che a titolo gratuito: locazioni, affitti, anticresi, servitù ecc. e, fra le trasmissioni mobiliari, quelle di merci, derrate, navi, raccolte pendenti, avviamenti di esercizi, tagli di boschi, cessioni, alienazioni di diritti mobiliari e quali novazioni, le azioni creditorie; ed inoltre le obbligazioni, delegazioni, accettate, di pagamento, concordati fra creditori; remunerazioni per opere dipendenti da arti liberali o professioni convenzioni per mantenimento di persone, pascoli, soccide ecc., vitalizi e costituzioni di rendite a tempo determinato; noleggi; quetanze, compensazioni, depositi liberatori; mandati con retribuzione e procure irrevocabili; donazioni e passaggi di usufrutti tra investiti. Le tasse graduali invece, sono dovute sugli atti che contengono *attribuzioni di diritto*, e sono applicabili: ai depositi gratuiti ripetibili in un termine stabilito; a risoluzioni di affitti con prezzo e correspettivo; a cauzioni prestate per una terza persona; a sequestri convenzionali e gratuiti; a costituzioni di doti in proprio; costituzioni di società e loro scioglimenti; divisioni di beni; rinnonovazione di titoli enfiteutici; sentenze che pronunziano condanne di somme e valori sopra convenzioni non ridotte in iscritto e che definiscono il merito della causa, e, come una eccezione al loro istituto, anche alle alienazioni di rendite di debito pubblico e alienazioni di beni all'estero. Non

Nelle imposte di *registro*, sul movimento contrattuale e giudiziario si comprendono in generale i diritti che gravano le trasmissioni di mobili e di immobili, le obbligazioni di somme e valori, alcuni atti civili, le sentenze de' tribunali di ogni grado, le decisioni arbitrali, ecc. ecc.; oltre, s'intende, le tasse sulle successioni e sulle donazioni, che meritano esame distinto.

Accade quasi in tutti i paesi dove vi sono imposte di registro, che esse riescono nella più larga misura a colpire la proprietà fondiaria: così quando si tratti di trasmissioni a causa di morte, come di passaggi di proprietà tra vivi*.

Le imposte di registro, pienamente giustificabili, sopra tutto se considerate come vere imposte sui trasferimenti della ricchezza, devono però essere mantenute in limiti non elevati, se

sarebbero invece applicabili per analogia, ad atti civili che avessero per subietto di convenzione, disposizioni dell'autorità giudiziaria che nella propria sede fossero infatti attributive di diritti e tassabili gradualmente. Le tasse fisse invece erano applicabili ad una serie di atti *che non contengono nè trasmissioni, nè novazioni, nè attribuzioni*, e la cui tariffa enuncia i principali nei seguenti, cioè: renunzie al diritto di riscatto o recupero di beni fatti senza correspettivo; rivendite di beni immobili ai pubblici incanti senza aumento di prezzo; cessioni di beni del debitore alla massa comune dei creditori per essere venduti; vendite ai pubblici incanti di pegni dei Monti di Pietà; delegazioni di pagamento non accettate; rimunerazioni per servizi ed opere personali, proroghe ai pagamenti quando gli atti siano registrati; depositi senza liberazione; convenzioni di mantenimento di persone senza correspettivo; colonie e mezzerie; cauzioni obbligatorie imposte da leggi; consensi per iscrizione e cancellazione ipotecaria; processi verbali di offerte reali; consensi per iscrizione e cancellazione ipotecaria; processi verbali di offerte reali; transazioni semplicemente tacitative di reciproche pretese; discarichi senza carattere di quetanze o di liberazioni; consegne pure e semplici di legati; convenzioni matrimoniali senza costituzione di dote; costituzioni di patrimonio ecclesiastico con beni propri; adozioni; atti di riconoscimento di figli naturali; emancipazioni; testamenti, liberalità per atti tra vivi che contengono disposizioni subordinate alla eventualità della morte; atti soggetti a concondizione sospensiva etc... ed infine tutti gli atti non contemplati dalla tariffa con una speciale denominazione » pp. 138-139.

* In Italia per esempio in materia di successioni 7/10 di tutta l'entrata sono formati dai passaggi della ricchezza immobiliare, laddove è molto a dubitare che questa stia alla mobiliare come 7 a 3.

non si vuole che riescano di ostacolo agli scambi e che rendano difficili le transazioni commerciali.

Che i trasferimenti di ricchezza siano colpiti in quanto determinano spese da parte dello Stato per la costatazione, la conservazione e la garanzia de' proprietari stessi, nessuno dubita. Tuttavia che non siano colpiti in guisa da essere ostacolati è, o sarebbe assai utile. Il commercio della terra, sopra tutto in Francia, e in Italia ancor più, è reso assai difficile dalle alte tasse di registro : e una ricchezza, già per sua natura poco adatta ad essere agevolmente scambiata, viene ancor più ostacolata.

Le imposte di *bollo* sono generalmente assai più produttive di quelle del registro : ma la loro natura è comune. Anzi in molti paesi, se non nella più gran parte, il bollo e il registro sono una cosa sola. Servono in fondo così l'una come l'altro a completare le imposte dirette e a colpire quella parte di ricchezza che sfugge ad esse : sotto alcuni aspetti le grandi imposte sul reddito, sul tipo di quella di Prussia, le imposte di successione, le imposte di registro e bollo possono considerarsi come grandi *imposte complementari*. Materialmente le tasse di bollo consistono nell'obbligare i cittadini che compiono alcuni atti civili, commerciali, giudiziali ecc. o a impiegare una speciale carta fornita dallo Stato (*bollo ordinario*), o a far applicare sulle carte da essi scritte speciali marche o a far applicare bolli speciali (*bollo straordinario*). Qualche volta manca la materiale apposizione del bollo ; ma si paga, come se vi fosse : così in Italia per i biglietti da teatro, ferroviari, ecc. (*bollo virtuale*). Il bollo qualche volta è *fisso*, cioè qualunque sia l'ammontare delle transazioni rimane invariato, qualche volta è *proporzionale* alla somma, come in Italia per il bollo sui teatri, qualche altra volta è graduale. Non mancano infine esempi di leggi sul bollo con tariffe non già proporzionali, ma progressive*.

* Sul registro e il bollo esiste un'opera veramente completa : Albert Wahl : *Traité de droit fiscal*. Il 1. volume (Paris, 1902, pag. 628) e il 2. (Paris, 1903, pag. 869) riguardano l'*enregistrement*. Il terzo volume riguarda *timbre, droits d'hypothèque*, ecc. Cfr. inoltre : Ricca-Salerno : *op. cit.*, cap. III ; Besobrasoff : *Impots sur les actes*. Saint Petersbourg, 1866 ; Schaeffle : *Grundsätze der Steuerpolitik*, Tuebingen,

170. Il registro e il bollo, dove sono separati, riescono a colpire spesso due volte la stessa cosa, e, se storicamente la loro differenza si spiega bene *, nella pratica finanziaria la separazione riesce spesso dannosissima. Così vi sono in Europa due tipi di legislazione differenti. In Inghilterra, in alcuni degli stati che compongono gli Stati Uniti di America, nei cantoni svizzeri, nella più gran parte degli stati della Germania, in Russia non esiste che il bollo: solo i diritti di mutazione per decesso hanno una fisonomia a parte e sono generalmente pagati per mezzo di una dichiarazione senza apposizione del bollo. Esistono invece sotto forma distinta il registro e il bollo in Francia e nei pressi che hanno imitato l'ordinamento francese; in Italia, in Belgio, nei Paesi Bassi, ecc. La divisione però sembra non solo dal punto di vista teorico, ma sopra tutto dal punto di vista pratico, poco opportuna; così la tendenza verso la fusione è generale.

Gli alti saggi delle imposte sul registro e sul bollo contribuiscono spesso a rendere lenta e difficile la circolazione e a impedire lo svolgersi degli scambi: ond'è che vanno il più che possibile ridotti. Il meraviglioso sviluppo della circolazione inglese è dovuto in gran parte al non aver impedito, in passato, con tasse eccessive lo svolgersi di alcune forme commerciali, che altrove sono state paralizzate spesso dalle tasse, quasi al loro manifestarsi. In Inghilterra i privati sono riesciti a ridurre la moneta necessaria alla circolazione interna a un minimo. I *chèques* riescono a favorire la creazione e la moltiplicazione di casse di depositi, che assorbono i depositi disponibili: così invece di conservare il danaro nelle casse dei privati, esso può essere depositato in banca e profittare alla

1880, pag. 450 e seg.; E. Naquet: *Traité des droits des timbre* Paris, 1894; Wignes: *Traité des impôts*, 4. ed., Paris, I, pag. 223; Umpfenbach: *Lehrbuch der Finanswissenschaft*, 2. ed., pag. 364 e seg.; Cauwès: *Cours*, vol. IV, 1272; ecc. Le più ampie notizie si trovano nell'eccellente *Bollettino di statistica e di legislazione comparata* pubblicato in Italia dal Ministero delle finanze, a cura della Direzione generale del Demanio e delle tasse.

* Historiquement le cumul s'explique; les droits d'enregistrement ont leur source première dans les droits fèodaux qui allaient au seigneurs le droit de timbre allait au roi»; Wahl: *op. cit.* vol. I pag. 21.

circolazione. Il sistema del *crossed check*, dello *chèque barrè*, come dicono i francesi, può permettere inoltre agli inglesi un sistema di circolazione che è mirabile per la sua celerità e per la sua economicità. Per la stessa ragione quei benefizi assai spesso non si sono determinati altrove *.

Gli oneri cui le banche di emissione sono sottomessi sono considerati da quasi tutti gli scrittori come imposte indirette: certo agiscono allo stesso modo. Noi le consideriamo invece come partecipazione dello Stato ai benefizi di un'intrapresa industriale, conceduta in monopolio o in privilegio a società private. In ogni modo anche questi diritti vanno tenuti quanto è più possibile in limiti ristretti, preferendosi la partecipazione ai benefizi piuttosto che i diritti fissi sulla circolazione. In quasi tutti gli Stati esistono speciali tasse sulle *operazioni di borsa* e anche *tasse ipotecarie*, che riguardano le iscrizioni ipotecarie, le rinnovazioni, le trascrizioni ecc. È bene che queste imposte siano mantenute in limiti assai moderati per non rendere difficili le contrattazioni e per non scoraggiare il capitale di speculazione.

NOTA

In Italia le così dette *tasse sugli affari* comprendono oltre le imposte di successione e di mano morta, le tasse di registro, di bollo, in surrogazione del registro e del bollo ipotecarie e sulle concessioni governative. In generale si può dire che l'ordinamento italiano delle tasse sugli atti giuridici è modellato sul regime francese, di cui è in gran parte una derivazione.

Sulle imposte sulle operazioni di borsa nei vari paesi cfr. in Val. mob. le monografie di Fernand Faure, Salefranque, Dubois, ecc.

La legge del 21 aprile 1862 unificando la varia legislazione riordinò in Italia le tasse di registro le tasse di bollo e le tasse ipotecarie e ne aggiunse altre, come quelle sulle società industriali, sulle assicurazioni, sulla emissione dei biglietti, ecc. La legge del 1862 venne migliorata da quella 14 luglio 1866. Altre modificazioni vennero in seguito coordinate nei due testi unici 8 giugno 1874 e 4 luglio 1897. La legge dei 23 aprile 1911 ha innovato e modificato relativamente alla corrispondenza commerciale, alle scritture

* Si calcola che a Londra su ogni 100 lire di pagamenti, 87,50 son fatti con *chèques*, 6,89 con biglietti di banca e solo 5.81 con danaro contante Quindi, possedendo un'assai minore quantità di moneta, l'Inghilterra riesce a fare un assai più grande numero di transazioni della Francia.

di vendita di merci agrarie, alla costituzione della società commerciali . ha date disposizioni a favore della piccola proprietà, ha meglio regolato l'accertamento dei valori imponibili, e le deduzioni dal passivo nelle successioni ; ha ritoccate le tasse di bollo e sulle concessioni governative.

Le tasse di registro (entro cui nell'ordinamento fiscale italiano è compresa anche la imposta sulle successioni) comprendono non solo gli atti civili, ma i giudiziali. Secondo l'ordinamento italiano, sono sottomessi al registro quegli atti i quali per la loro forma e per la natura del rapporto che stabiliscono, richiedono l'intervento dell'autorità pubblica per accertarne la data e assicurarne l'osservanza.

Il *registro* abbraccia così gli atti civili, come i giudiziali e le successioni.

Sono in Italia soggette al bollo, tutte indistintamente le carte destinate per gli atti civili e commerciali, stragiudiziali e giudiziali, e sugli scritti, stampe e registri designati nella legge, come soggetti al bollo fino alla loro origine, oppure in ragione all'uso, e per i quali si ammette la carta libera ma con obbligo di pagare la tassa in certi casi. Per l'applicazione della tassa di bollo sotto la denominazione di carta, s'intende compresa qualunque materia atta alla riproduzione di scritti o disegni che possono valere come atti o documenti (art. 1 della legge pel 1874). Nell'ordinamento italiano le tasse di bollo sono graduali, proporzionali o fisse. La tassa proporzionale colpisce la circolazione media dei biglietti aventi corso legale o fiduciario e il prodotto lordo dei teatri e luoghi affini per i biglietti e fogli d'ingresso. La tassa graduale si applica alle cambiali, agli ordini di derrate, agli altri effetti e recapiti di commercio. La tassa è dovuta inoltre per le delegazioni mercantili e per ogni atto contenente trasferimento di danaro o ricognizione di debito dipendente da operazioni commerciali, ecc. La tassa fissa colpisce tutti gli altri atti e scritti contemplati nella legge.La tassa di bollo si corrisponde in Italia in tre modi. Il bollo *ordinario* si ha impiegando la carta filigranata e bollata che si vende per conto dello Stato. Il bollo *straordinario* si ha applicando nei casi previsti sopra ogni pezzo di carta, o le marche da bollo, o l'impressione di un bollo speciale. Si corrisponde in modo *virtuale*, cioè senza la materiale apposizione del bollo, in alcuni casi : bollette doganali, biglietti ferroviari, prodotto quotidiano dei teatri e luoghi chiusi, biglietti delle banche di emissione, ecc. ecc.

Nelle così dette *tasse sugli affari* entrano in Italia numerose imposte e tasse.

Fra le imposte che sono state maggiormente accresciute dopo la guerra sono quelle sul registro e sul bollo. Espresse in milioni esse sono aumentate nel seguente modo

	1913-14	1917-18	1920-21
Registro	94.4	224.8	491.6
Bollo	81.9	158.2	252,2
Surrogazione registro e bollo	28.6	47. -	95.6
Ipoteche	11.1	13.5	73.8
Concessioni	14.1	15.9	46.3

Durante e dopo la guerra le così dette tasse sugli affari sono state molto modificate. Basterà dire che dal 1915 al 1920 vi furono non meno di 111 decreti legislativi, molti dei quali con carattere di *omnibus* investono i più svariati campi tributari. E sono state molto accresciute le tariffe. Basterà dire che il solo bollo nell'esercizio 1919-20 rendeva già il doppio delle due imposte (s'intende delle imposte erariali) sui terreni e fabbricati insieme riunite.

La finanza di guerra ha ottenuto l'aumento del gettito sopra tutto in tre modi:

1. inasprendo le aliquote delle tasse esistenti con l'assalimento dei vecchi decimi e dell'addizionale;

2. estendendo il campo imponibile e così irretendo nel tributo atti, rapporti, manifestazioni che prima sfuggivano;

3. sostituendo il sistema delle tariffe proporzionali e graduali al sistema del diritto fisso.

Sarebbe lunga l'enumerazione dei provvedimenti: tutti non hanno avuto altro scopo che di aggiungere nuove entrate.

Anche le tasse di registro sono stato enormemente aumentate e investono oramai tutti gli atti e contratti relativi allo scambio e al traffico della ricchezza; ben 137 sono gli atti e contratti sottomessi a registrazione. Oltre le nuove imposizioni, le vecchie sono state aumentate in media del 40 per cento.

Delle successioni abbiamo già trattato a parte. Nessun paese ha forse aliquote così alte come l'Italia. L'ultima legge (24 settembre 1920) è la più grave che esiste. Le aliquote per le successioni e donazioni superiori alle 100 mila lire raggiungono per gli ascendenti e discendenti il 27 per cento ed il 75 per cento tra estranei. Imposta troppo gravosa e perciò stesso non suscettibile di lunga durata nelle forme attuali.

Anche le tasse in surrogazione del registro e del bollo sono state successivamente mutate e aumentate.

Le tasse sulle *concessioni governative* in numero di oltre 70 investono autorizzazioni, permessi, concessioni rilasciate dalle pubbliche amministrazioni e inerenti alle più svariate materie (cittadinanza e stato civile, pubblica sicurezza, sanità pubblica, spettacoli pubblici, armi e caccia, acque pubbliche, diritti di autore, privative industriali, occupazioni di spiagge marittime, *apertura* di miniere, rotazione di autoveicoli, ecc.).

Tasse ipotecate e tasse di manomorta (come si chiamano impropriamente, essendo vere imposte) hanno avuto notevoli aumenti anch'esse.

XX.

L'imposta di successione.

171. L'imposta di successione ha un'importanza sempre maggiore nei paesi moderni: dato lo sviluppo delle imposte dirette, la imposta successoria, insieme a quelle generali sul red-

dito e sul patrimonio, ha una funzione molto importante: in quanto la sua azione non è soltanto fiscale, ma anche compensatrice. Si tratta di una vera imposta, non di una tassa come molti teorici si ostinano a dire; e anche di una vecchia imposta! La imposta sulle successioni è tra le più antiche che siano esistite. Da quando la proprietà individuale si è affermata, si può dire che le imposte di successione siano sorte. A Roma, la imposta di successione era anzi tra le più poderose e tra le meglio organizzate. Lasciando stare ogni questione sulla illegittimità dell'istituto dell'eredità o per lo meno sull'ammissibilità o non dell'eredità *ab intestato*, salvo tra discendenti e ascendenti (questione che suggerì a Bentham pagine eloquenti), è fuori dubbio che la trasmissione dei valori per eredità o per donazioni sia da considerarsi come materia d'imposta.

Molti scrittori si affannano a trovare una giustificazione della imposta di successione; che cosa ne giustifica la esistenza? Queste ricerche sono spesso inutili, non occorrendo giustificare ciò che è esistito in quasi tutte le civiltà. L'imposta di successione non si giustifica nè più nè meno (se pure occorre indagare su ciò) di tutte le imposte indirette; perchè una imposta colpisce il consumo dell'alcool o dello zucchero? Anzi la imposta di successione è tanto più giusta, in quanto colpisce il passaggio, a titolo gratuito, di ricchezze acquistate senza lavoro da coloro che ereditano.

Un gran numero di uomini acquista le ricchezze dalla società in cui vive a titolo ereditario senza averle prodotte: altri, in tempo più o meno vicino o lontano, parente o estraneo, ha lavorato per lui. Mentre il lavoro è fonte di ricchezza, si eredita, cioè si arricchisce, senza aver lavorato. Tutto ciò impressionava la profonda mente di Stuart Mill. Io non riconosco, egli scriveva, nè come giusto, nè come buono, uno stato di società nel quale esiste una classe che non lavora punto, dove esistono essere umani, che, senza aver comperato il riposo a prezzo del lavoro precedente, sono esenti dal partecipare ai lavori che incombono alla specie umana. E contrarissimo come era a ogni progressione, Mill riconosceva solo giusta la progressione della imposta successoria *.

* J. S. Mill: *Principles*, lib. V, cap. II.

E poichè il dubbio di Mill veramente esiste, e sono solo ragioni di convenienza economica e di utilità sociale che giustificano le attuali forme successorie, si cerca almeno di correggerle in ciò che hanno di più dannoso. Molti dei più eminenti giuristi sono infatti avversi a una estensione eccessiva della libertà testamentaria e inclinano verso limitazioni rese necessarie da ragioni numerose di equità e di giustizia. In ogni modo, sono solo ragioni di convenienza sociale che giustificano la trasmissione delle ricchezze mediante l'eredità: togliendo agli uomini il diritto di disporre del frutto dei loro lavori, si teme di distruggere le più poderose iniziative industriali e uno degli stimoli più grandi della produzione. Senza l'eredità, quanti consumi improduttivi! quante attività si sottrarrebbero precocemente al lavoro! Ma rispettare l'eredità, non vuol dire sottrarre coloro che si trovano in posizione di godere ricchezze da essi non prodotte, dal contribuire, nella più larga misura conveniente, alle spese dello Stato, che rappresenta gl'interessi collettivi.

Niuna spiegazione dunque è necessaria, e si riesce ad intendere assai difficilmente perchè molti scrittori cerchino una giustifica della imposta di successione in un principio di imposta tassa: altri in un diritto di coeredità da parte dello Stato, a bastanza assurdo. Per molti scrittori (Geffcken, Leroy Beaulieu * ecc.) l'imposta di successione sarebbe un premio di assicurazione: lo Stato assicura il rispetto della volontà del defunto e garentisce la trasmissione dei beni, è naturale che gli sia pagato un compenso: cioè la imposta-tassa. Ora non vi è nulla di meno vero e di meno ammissibile. L'obbligo da parte dello Stato di mantenere la sicurezza e di assicurare quel minimo di pace interna e di onestà pubblica indispensabile alla trasmissione dei beni, è un obbligo così fondamentale che non può considerarsi come un servizio particolare che lo Stato renda a chi eredita. Sarebbe come chiedere tasse speciali per la sicurezza. In ogni modo, ammesso questo principio assurdo, deriverebbe che ogni eredità, da qualsiasi per-

* Geffcken: *Erbrecht und Erbschaftssteuern* in J. f. G. 1881; Leroy Beaulieu: *Traité*, vol. I.

sa derivante, senza tener conto di legami di parentela, dovrebbe esser colpita allo stesso modo, mentre le imposte di successione, dovunque, colpiscono con saggi assai differenti, nei diversi gradi di parentela o di affinità. Nè è più ammessibile ciò che alcuni affermano quando dicono essere lo Stato un lontano erede *. È noto che quasi in tutti i paesi, mancando parenti fino a un certo grado o non essendovi disposizioni testamentaria, è lo Stato che eredita. Ora il fondamento della imposta sarebbe in questo caso nella essenza stessa del diritto ereditario. In altri termini lo Stato diventa un coerede, la cui partecipazione sarebbe maggiore o minore a seconda dei vincoli di parentela o di affinità tra il defunto e gli eredi. E una teoria che a prima giunta può parere vera. Ma basta riflettere che, riconoscendo la proprietà individuale, non avviene mai che lo Stato si consideri come un erede lontano o vicino; ma semplicemente, non potendo ammettere che vi siano beni vacanti, occupa in assenza di parenti o di congiunti e in mancanza di testamento, quelle ricchezze le quali sono senza proprietario; è un'occupazione di beni vacanti e non altro †.

Non si può disconoscere che i sistemi ereditari vigenti hanno eccessivamente esagerato il principio della famiglia quando hanno ammesso che nelle successioni senza testamento, ereditino i parenti, come in Francia, fino al nono, al decimo, come in Italia,

* Schel: *Erbschaftssteuern und Erbschaftsreform*, Iena, 1878; Wagner: *Finanz.* lib. III, cap. II.

† Sull'imposta di successione in generale cfr. Fournier de Flaix, *op. cit.*; West: *The inheritance tax* 2. ediz. New-York 1908; Seligman: *The inheritance tax*, negli *Essays* e *L'Impôt progressif, passim;* Bastable: *Finance*, pag. 556 e seg., ecc. e poi anche Ricca-Salerno: *L' imposta progressiva sulle successioni in Inghilterra e Francia* nella *Nuova Antologia* del 1899; Schaeffle: *Grundsaetze* pag. 511 e seg. Garelli: *L'imposta successoria*, Torino, 1896; Baron: *Zur Erbschaftssteuer* (in rivista), Leipzig, 1876; Graziani: *Natura economica delle imposte di successione*, Siena, 1890; Marsili-Libelli: *La natura dell'imposta sulle successioni*, Torino, 1904; ecc. I saggi del Seligman e del Ricca Salerno, bastano per mettere al corrente di tutte le questioni più importanti relative alle imposte di successione. Cfr. per tutti i paesi principali le eccellenti indagini pubblicate dal 1900 in poi dal B. S. L. G. dove si trovano riportate anche le tariffe di quasi tutti gli Stati maggiori.

o al dodicesimo grado. Chi conosce i propri parenti del dodicesimo grado? Essi si confondono con il genere umano ed è assurdo ammettere che, data la famiglia moderna, vi siano eredità legittime al di fuori dei discendenti o degli ascendenti, o al massimo dei cugini germani e dei nipoti, figliuoli di fratello o di sorella.

Il Codice civile spagnuolo (art. 955) ha già ammessa una prima limitazione, limitando le successioni fra congiunti fino al sesto grado. Gli stessi giuristi inclinano a questa opinione *.

Come le successioni, bisogna colpire le donazioni, le costituzioni di dote, ecc.: esse non sono in realtà che successioni anticipate. Bisogna del pari colpire le persone giuridiche in guisa che non abbiano una situazione di favore (imposta di *mano morta*). Principio fondamentale, derivante da tutte le teorie sulla imposta, è che nessuna forma di eredità deva andare esente: ricchezza immobiliare e ricchezza mobiliare devono essere parimente colpite. Non si può ammettere che in un paese vi siano ricchezze colpite e altre non colpite nei trasferimenti a titolo gratuito; è una ingiustizia troppo evidente perchè possa essere riconosciuta. L'Inghilterra, che ora ha l'imposta di successione meglio ordinata, ha presentato fino al 1853 il più strano caso di egoismo di classe che la storia del secolo scorso ricordi †.

In quasi tutti gli stati, dall'ammontare del patrimonio si detraggono i debiti e ciò che costituisce il passivo dell'eredità: in altri termini la imposta di successione è percepita sull'eredità netta. La Francia ha costituito per lungo tempo un'eccezione a questa regola quasi generale. Il valore della eredità trasmessa

* Il Laurent: (*Principes de droit civil*, vol. VIII, pag. 503) opina che «la succession collatérale ne devrait s'étendre au delà des cousins germains». J. S. Mill voleva a dirittura esclusi dalla successione anche i fratelli e i nipoti.

† Nel 1796 Pitt che avea riordinato le imposte di successione, *legacy duties*, presentò alla Camera dei Comuni due progetti differenti, l'uno riguardava la proprietà immobiliare, l'altro la mobiliare. La Camera dei Comuni li approvò entrambi. Ma la Camera dei Lords, dove sedevano i più grandi proprietari di terre del Regno Unito, approvò solamente il secondo. Così l'Inghilterra, dal 1796, presentò uno dei più strani ordinamenti. L'imposta di successione colpiva infatti i beni mobili ed esentava gl'immobili.

si può calcolare in parecchi modi: inventari, processi verbali di vendita; dichiarazione estimativa per i beni mobili, corsi della borsa per i valori mobiliari quotati, o dichiarazione del contribuente per gli altri; e per quanto riguarda gli immobili, se il loro valore non risulti da catasti o da indagini speciali, capitalizzazione del reddito desunto dalla imposta. Il valore dell'usufrutto costituito per un tempo indeterminato o superiore a 10 anni si valuta per esempio a metà della piena proprietà; quando l'usufruttuario ha più di 50 anni il valore è fissato nel quarto dei beni. Assai più logicamente tutti gli stati tedeschi (a eccezione del Baden) calcolavano, prima che, nel 1906, l'imposta di successione passasse allo Impero, il valore dell'usufrutto vitalizio secondo l'età dell'usufruttuario.

Importanti riforme avvennero nei regimi tributari dell'Inghilterra, della Francia, della Germania etc., per quanto riguarda la imposta di successione: ma è l'Inghilterra sopra tutto che, per opera di Harcourt, ha compiuto nel 1894 una riforma tipica in questa materia.

Vi erano in quel tempo cinque differenti imposte sulla successione con funzione e carattere assai diversi *; la riforma del 1894 li raggruppò nell'*estate duty*, che colpisce tutta la fortuna del defunto ed è applicata con saggi progressivi, e nella *legacy and succession duty*, che colpisce con saggio proporzionale la parte raccolta da ciascun erede. Per i beni *settled*, i quali sfuggono all'*estate duty* sino allo spirare del *settlement*, la legge Harcourt del 1894 stabiliva un diritto speciale detto *settlement estate duty*. Per l'*estate duty* Harcourt stabiliva saggi progressivi, che (lasciando esenti le eredità sino a 2522 lire, cioè a 100 sterline) andavano da 1 %, per l'eredità fra lire 2522 e lire 12610 (100 e 500 sterline) sino ad 8 % per le eredità superiori a 25,220,000 lire (1,000,000 di sterline); per i beni *settled* imponeva un *settlement duty* consistente nel supplemento di 1% ai saggi progressivi dell'imposta; per la *legacy*

* Questi diritti erano di *probate duty*, *account duty*, *legacy duty*, *succession duty*, *temporary estate duty*. Cfr. R. F. Wallace: *An epitome of the death duties*, London, 1866; A. W. Normann: *A digest of the death duties*, London 1892; ecc. Come vedremo parlando delle finanze locali, l'imposta di *probate duty* interessa in Inghilterra anche la finanza locale.

and succession duty esentava le eredità sino a lire 25220 (1000 sterline) e le successioni in linea retta. La legge Harcourt del 1894 fu modificata nel 1901, nel 1904, dal *Finance Act Asquith* del 1907, e dopo da quello di Lloyd George, del 1910. Lloyd George dichiarava, nella esposizione finanziaria dei 29 aprile 1909, che «la grande riforma del 1894, alla quale sarà sempre associato il nome di sir William Harcourt, avea dato un sistema d'imposizione logico e bene ordinato come principio, ed una macchina fiscale di grande efficacia. A parte uno o due ritocchi, di cui l'esperienza ha dimostrata l'utilità, io mi propongo, egli diceva, di modificare i saggi dell'imposta, per aumentarne il gettito, senza modificare le basi del tributo». La legge dei 29 aprile 1910 lascia inalterati i saggi per le successioni, che Lloyd George chiama *piccole*, per le successioni cioè sino a 126,100 lire (5000 sterline), che continuano ad essere colpite in ragion di 1 % sino a 12610 lire, di 2 % sino a 25220 lire e di 3 % sino a 126,100 lire. Dalle 126,100 lire in sopra la legge del 1910 rende più rapida la progressione, che giunge alla ragione massima del 15 % (che era stata sostituita a quella di 8 % del 1894, con la legge del 1907) ma, mentre questo saggio massimo del 15 % colpiva, per la legge del 1907, prima, le successioni di più che lire nostre 75,660,000 (3,000,000 sterline), ora esso cade anche sulle successioni superiori solo alle lire 25,220,000 (1,000,000 sterline).

Secondo i calcoli esposti alla Camera dal Cancelliere dello Scacchiere può ritenersi che l'*estate duty*, la quale, per la legge del 1894, colpiva prima i valori trasmessi in ragione del 5 % circa, *in media*, pesi ora, dopo gli inasprimenti esposti, su di essi, nella ragione *media* del 7 % *.

La legge 29 aprile 1910 aumentava, poi, da 1 % a 2 % il

* Una disposizione importante della legge inglese è la seguente:

Quando a causa dei vari decessi, in forza dei quali si è operata la trasmissione dei beni, o della natura complicata dei diritti delle diverse persone sui beni trasmessi, o per altre cause, sia difficile liquidare esattamente le imposte di successione (*death duties*) o anche di qualcuna di esse; oppure per farlo occorrano spese sproporzionate all'eredità, i commissari governativi, a domanda degli interessati e ottenuti i chiarimenti necessari, possono transigere i *death duties* per la somma che reputino conveniente.

diritto addizionale sui beni *settled*, cioè il *settlement estate duty*. In quanto al *legacy* e al *succession duties*, che sono pagati sulla parte che va a ciascun erede e sono basati sul grado di parentela, la riforma di Lloyd George abolisce l'esenzione, in via assoluta, delle eredità in linea retta, la quale era dal 1894 praticata, e la conserva, limitatamente, in casi speciali, e cioè: quando il valore complessivo della eredità totale, agli effetti dell'*estate duty*, risulti inferiore alle 378,300 lire (15,000 sterline), quando l'ammontare di tutti i legati e della successione pervenuti all'erede da un medesimo *de cuius* non superi le lire 2522 (100 sterline); quando infine eredi o legatari siano la vedova o il figlio minore del *de cuius* e l'ammontare dei legati e delle donazioni non ecceda in complesso le lire 50,440 (2000 sterline). In quanto al saggio della *succession duty* e della *legacy duty*, la legge 29 aprile 1910 colpisce col 5 %, invece che col 3 % della precedente tariffa, le eredità fra fratelli, sorelle e loro discendenti, e col 10 % sempre, (invece che dal 5 % al 10 %, come prima) le altre eredità fra parenti più lontani. In complesso l'imposta normale (*estate, succession e legacy duties*) colpisce per le maggiori fortune e per i più lontani gradi di parentela, con un massimo del 25 %, ed aggiungendo il *settlement estate duty*, per i beni *settled*, persino col 27 %. È da avvertire che il pagamento della *estate duty*, per ciò che riguarda gl'immobili, può essere distribuito nel periodo massimo di otto anni, e che dalla fortuna imponibile si deducono le spese funerarie *ragionevoli* e i debiti e gli oneri permanenti, che gravino la proprietà. In complesso però l'*estaty duty* è una vera imposta sul patrimonio. Lloyd George estese ai beni liberi l'esenzione, che la legge del 1896 accordava agli oggetti d'interesse nazionale scientifico, storico artistico, facenti parte di una fortuna *settled*: volle però che anche i beni agricoli, come gli altri, venissero calcolati al loro valore di mercato (e non più al valore convenzionale di 25 volte il loro reddito netto, come prima) e i titoli di Borsa al loro valore corrente. La legge 29 aprile 1910, infine, lascia facoltà agli eredi di *dare in pagamento* dell'ammontare dell'*estate duty* e del *settlement estate duty* una parte dell'immobile ereditato *. Perchè si abbia un'idea

* Per l'ordinamento delle imposte ereditarie in Inghilterra vedi *Bul-*

della portata della riforma di Lloyd George, ricorderemo che mentre nell'esercizio 1907, susseguente alla riforma Asquith, le imposte di successione in complesso, dettero L. 481,910,216,36 (19,108,256 sterline); nell'esercizio 1910-11, susseguente alla riforma di Lloyd George, davano lire 641,899,440 (lire sterline 25,452,000): rendevano cioè lire nostre 159,989,223,64 in più. La imposta di successione britannica già grave per le riforme precedenti alla guerra è stata dopo la guerra resa ancor più aspra.

Importante la riforma compiuta in Francia * con la legge del 25 febbraio 1901 completata da quelle 30 marzo 1902 (che riguarda le eredità superiori ad 1,000,000 di lire) e 8 aprile 1910 e 25 giugno 1920 La legge del 1901, dopo aver ammesso la detrazione dei debiti, che fino allora non era riconosciuta, ha introdotto la progressività in forma assai spiccata, adottando anche nelle linee generali i principi della imposta di successione britannica.

Anche la legge italiana del 23 gennaio 1902 ha introdotto in misura abbastanza larga, il principio della progressività.

La imposta di successione in Italia è stata modificata parecchie volte, dopo la legge fondamentale del 21 aprile 1862. È inutile accennare alla lunga storia di essa: basterà però dire che la legge 23 gennaio 1902 segna un vero progresso e molti dei criteri in essa contenuti sono assai giusti.

Ma, per aumentare le entrate, dopo la guerra con la legge del 24 settembre 1920 la imposta di successione è stata molto inasprita. Essa è ora sopra tutto per le grosse eredità, fra le più gravi che esistano. Per le eredità di un milione di lire che dato lo svalutamento della moneta non rappresenta più una ricchezza rilevante, giunge al 14 per 100 fra ascendenti e discendenti in linea diretta di primo grado e a 27 per cento per le eredità per oltre 20 milioni e fra parenti oltre il quarto grado, affini ed estranei, va nei due casi del 59 al 75 per cento.

letin de Statistique et Législation Comparée di settembre 1910 (pp. 360 e 363) e ottobre 1910 (p. 481).

* Cfr. E. Besson: *La réforme fiscale des successions et donations*, Paris, 1902.

Per esigere un'imposta così grave è stato necessario modificare anche i sistemi di accertamento, che sono ora molto rigorosi.

172. Nella legislazione degli stati moderni, in materia di imposte di successione, si sono introdotte, o si vanno introducendo, alcuni criteri che più sono adatti a rendere queste imposte rispondenti al loro scopo :

1.° *esentare le fortune minori*. Si è visto come si comportino le principali legislazioni al riguardo. Ragioni di convenienza e di politica sociale consigliano queste esenzioni.

2.° *esentare i lasciti per scopo filantropico, o scientifico, o sociale*. Non è utile colpire le istituzioni filantropiche di qualsiasi natura quando il loro scopo sia considerato utile (i lasciti alle scuole pubbliche, università, o per costituire borse di studio, o fornire mezzi di ricerca). Sono esenzioni necessarie e che si trovano in molte legislazioni. Non è invece giustificata la esenzione che in alcuni paesi si accorda alle chiese, ai monasteri, ecc. Così in Russia si esentano interamente tutti i lasciti a chiese, monasteri, parrocchie ;

3.° *colpire le successioni diversamente secondo il grado di parentela e di eredità*. La morte del padre è spesso per la famiglia, oltre che un dolore profondo, anche un danno economico. Non è la stessa cosa di uno « zio d'America » ; e nè meno se si tratti di un conoscente o di un amico, che lascia la sua fortuna *. Senza esentare i discendenti in linea diretta, si deve colpirli assai meno e possibilmente nei limiti ristretti, che l'indole della successione rende giusti : e questo è un *desideratum* raggiunto da quasi tutte le legislazioni. Così in Italia, mentre

* Fin dai primi tempi, quando esisteva la *vicesima hereditatum* (un tributo secondo cui la imposta colpiva del 5% tutte le successioni tranne quelle dei poveri e dei parenti più prossimi), Plinio avea detto : *Tributum tolerabile est et facile haeredibus dum taxat extraneis, domesticis grave.* E avea aggiunto, trattandosi di una imposta così grave come il 5% su tutte le successioni : *Itaque illis* (agli estranei o parenti lontani) *irrogantum his,* (ai parenti prossimi), *remissum videlicet quad manifestum erat, quantum cum dolore laturi, seu potius non laturi homines essent, distringi aliquid et abradi bonis, quae sanguine, gentilitate sacrorum derisque societate meruiscebat, quaequae numquam ut aliena et speranda, sed ut sua semperque possessa, ac deinceps proximo cuique trasmittenda, cepissent.*

le eredità di oltre 1 milione, pagano il 3,60 per cento per ciascuna quota individuale, quando si tratti di ascendenti e discendenti in linea retta; pagano, quando si tratti di parenti oltre il sesto grado e di estranei, il 22 per cento. In parecchi stati, come si è visto, i figliuoli sono esenti da ogni imposta. Ciò non è forse giusto; ma anche è bene che la imposta non sia molto grave, sopra tutto per le eredità non grandi. D'altra parte, è eccessivo considerare nella imposta di successione, diversamente dagli estranei, i parenti al di là del quarto grado: in ciò la legge francese del 1910 è giusta;

4.° *colpire con saggi progressivi tutte le eredità, adottando saggi minimi per le eredità minori*. Forse in questo la legge italiana è assai difettosa. La ragione della progressività sta non solo nel carattere particolare che ha l'imposta di successione, ma nel fatto che essa sola può completare l'imposta generale sul reddito e togliere le maggiori asprezze e ingiustizie derivanti dall'essere le imposte indirette la base di bilanci odierni. Le eredità minori, sopra tutto quando avvengono tra coniugi, e tra discendenti e ascendenti, sono in molte legislazioni esenti da imposta. Ma non basta. Ciò che occorre, è colpire progressivamente tutte le eredità. Sarebbe anche bene tener conto nel movimento del saggio progressivo dell'ammontare dei beni di colui che eredita. È egli già ricco? in quale misura?

5.° *colpire i contribuenti in modo che l'imposta sia pagata dal reddito e non dal capitale*. Anche un'aliquota non eccessiva del 6 % sulle successioni, se deve essere pagata in una sola volta riesce particolarmente dannosa a chi eredita. Supponiamo che si ereditano 100 mila lire; a un saggio del 6% la imposta sale, dunque a 6 mila lire, per cui se si tratta di beni o di titoli che rendano il 4% all'anno, l'erede deve pagare una volta e mezzo il suo reddito di un anno. Ora accade che le successioni, sopra tutto quando giungono impreviste (e le successioni in linea diretta si riattaccano quasi sempre a una sventura) per le imposte che gli eredi sono costretti a pagare in una volta sola, riescano singolarmente onerose e siano causa profonda di squilibrio. Se la stessa imposta del 6%, nella ipotesi, deve essere pagata in 3 anni invece che in uno, cioè invece di pagare 6 mila lire, se ne devono pagare 2 mila in ciascun anno per tre anni conse-

cutivi, è il reddito che può pagare l'imposta: senza che si sia costretti a fare vendite frettolose e debiti onerosi. E dopo tutto, lo Stato non perderebbe nulla. Se l'imposta si dovesse pagare, invece che in una sol volta, in tre anni, nei primi due anni avrebbe riscossioni minori, che sarebbero compensate dopo il terzo; per cui, dopo, l'entrata annuale sarebbe la stessa. La legge italiana accorda a domanda degli eredi e donatari che il pagamento della imposta di successione, trattandosi di beni immobili, segua a rate, in termine non maggiore di anni quattro, ma con obbligo di corrispondere l'interesse del 3½ per cento sul debito differito.

6.° *Tener conto della età di chi eredita e del tempo in cui l'ultima imposta di successione è stata pagata.* Supponiamo che un individuo di 80 anni, lasci la sua fortuna a un fratello di 78 e questi morendo l'anno dopo, a un fratello di 70. Se costui morrà nell'anno seguente, il figliuolo che *erediterà* da lui non avrà che una fortuna assai dimezzata. Tre successioni essendo state colpite da imposte in due o tre anni, lo Stato ha assorbito gran parte del patrimonio. Nelle leggi inglesi questo caso è previsto, così in molte altre. Difatti è bene strano colpire allo stesso modo un vecchio che dall'eredità non potrà godere che per pochi anni e un giovane che potrà goderne lungamente. Se si tratta di eredi legittimi, pagare in piccolo numero di anni due o tre successioni, significa qualche volta la rovina.

Questi e altri temperamenti, introdotti già in non poche legislazioni, possono fare della imposta di successione, non solo una grande entrata fiscale: ma ciò che è più e meglio, un correttivo di altre imposte.

L'imposta di *manomorta* colpisce in generale le proprietà appartenenti alle persone giuridiche e gli stabilimenti di manomorta; essendo la loro durata indefinita o assai lunga e non avvenendo passaggi per causa di morte, occorre dunque una imposta che tenga luogo di quella di successione Secondo la legge italiana, pagano la imposta di manomorta sotto la forma di un contributo annuale proporzionale alla rendita reale o presunta di tutti i beni mobili ed immobili che a loro appartengono, le province, i comuni, gli istituti di carità e di benefi-

cenza, le amministrazioni delle chiese, i benefizi ecclesiastici, gli istituti religiosi di ogni culto, i corpi ed enti morali, le associazioni di arti e mestieri, le confraternite, i seminari, ecc.

Caratteristica delle imposte di successione è la impossibilità di traslazione che esse presentano: da questo punto di vista i risultati della imposta di successione sono più facilmente prevedibili di quelli di tutte le altre imposte.

XXI.

I DAZI DOGANALI.

173. I dazi di confine, che colpiscono le merci le quali sono introdotte dall'estero, o sono esportate all'estero, o pure che transitano per il territorio nazionale, sono, sopra tutto sotto la forma di dazi d'importazione, le imposte indirette degne di maggiore studio. Infatti queste imposte hanno una importanza non solo fiscale, ma economica in quanto, quale che sia il loro scopo, hanno un'azione grandissima sulla produzione della ricchezza.

Se anche in qualche Stato rendono già oltre un miliardo, per la grandiosità del traffico, lo scopo fiscale si può dire che non sia oramai nè il solo, nè il prevalente nei regimi doganali. Abbiamo visto che i dazi di confini possono essere: *a*) di importazione; *b*) di esportazione; *c*) di transito. *I dazi di importazione* sono oramai in tutti gli stati i soli che abbiano un'importanza grande. Colpiscono le merci straniere all'atto della introduzione nel territorio nazionale. Assumono forme diversissime: hanno carattere specialmente *fiscale* (come per esempio, dove non se ne produce, il dazio sul petrolio), e prevalentemente *economico* (come il dazio sul grano, nei paesi dove si vuol proteggere la produzione nazionale dalla concorrenza straniera). I *dazi di esportazione* colpiscono le merci nazionali al momento della loro uscita dal paese. Oramai quasi tutti gli stati di Europa li hanno, se non in tutto, in grandissima parte aboliti, mancando essi di ogni base razionale e costituendo spesso, se non sempre, un grande ostacolo alla esportazione; però in alcuni casi sono non solo ammissibili, ma convenienti.

Anche i *dazi di transito*, che prima avevano grande importanza, ora non ne hanno quasi alcuna e sono stati aboliti quasi dovunque. Questi dazi venivano percepiti in passato in larga misura. Si credeva che lo Stato, rendendo sicuro il transito, avesse diritto ad un'indennità. Così ancora adesso si pratica in molti stati dell'Africa; dove tutte le merci che passano per il territorio sono soggette ad imposta. Ma dopo l'introduzione delle ferrovie, ridotte le distanze notevolmente, cresciuti gli scambi, dazi di transito non si potevan nemmeno concepire. Così che oramai questi dazi, che ancora al principio del secolo decimonono avevano notevole importanza, sono quasi scomparsi dovunque.

I. *I dazi di esportazione.*

174. In ordine storico bisogna riconoscere che i dazi di esportazione vennero prima, quasi generalmente, ed ebbero in passato importanza assai maggiore dei dazi sulla importazione. Si credeva che bisognasse far pagare agli stranieri i prodotti nazionali a prezzo più elevato; si temeva che la richiesta dall'estero dovesse ridurre notevolmente la produzione interna sicchè non bastasse al consumo dei cittadini del paese. Le vecchie teorie annonarie non poco contribuivano a questo credenza. Sicchè si voleva con alti dazi rendere sopra tutto difficile l'uscita delle materie prime.

Oramai che lo sviluppo dei mezzi di trasporto, la rapidità delle comunicazioni e il vertiginoso accrescimento degli scambi hanno determinato bisogni e idee assai differenti, quasi tutti gli stati hanno ridotto i dazi di esportazione a minima importanza, se pure non li hanno completamente aboliti.

Infatti, i dazi di esportazione devono necessariamente agire nel senso di rendere difficile lo sviluppo della industria nazionale, accrescendo artificialmente il costo di produzione di essa. Per esempio: si supponga che il vino si produca in Italia in tali condizioni che sia possibile e conveniente ai produttori venderlo a quindici lire l'ettolitro e che un'altra nazione concorrente non possa venderlo se non a venti; quest'ultima è, dato il regime di concorrenza, in condizioni di vera

e permanente inferiorità. Ma se a sua volta l'Italia mette sulla esportazione del suo vino un dazio doganale di sei lire per ettolitro, il benefizio che veniva da un costo minore è del tutto annullato ; anzi vi è una condizione di inferiorità. Poichè sul mercato internazionale prevalgono in linea generale coloro che, a parità di condizione, vendono a più basso prezzo, i dazi di esportazione non sono già pagati, come si credeva, dai consumatori stranieri ; ma sono pagati quasi sempre dai produttori nazionali. Oramai bisogna andare ai paesi poco progrediti dell'Asia per trovare esempi di legislazione doganale in cui i dazi di esportazione abbiano importanza nel sistema daziario. Però vi sono alcuni casi in cui i dazi di esportazione possono, come abbiam detto, sembrare assai convenienti.

I *dazi di esportazione*, rifiutati dalla teoria, pareva dovessero essere destinati a scomparire. Sono ricomparsi di recente nella legislazione di molti stati. Vi sono dei casi in cui il dazio di esportazione su una merce può essere bene giustificato da ragioni di utilità e di convenienza pratica. Quando un paese goda un monopolio più o meno relativo della produzione di una merce (il guano del Perù, o il nitrato del Chilì) può, entro certi limiti, imporre dazi di esportazione, purchè non li elevi a tal punto che non convenga agli importatori stranieri evadere in tutto o in parte il dazio, rinunziando al consumo della merce, o almeno limitandolo. Dati i progressi della industria moderna, le sostituzioni sono generalmente assai più facili che prima non fossero : quindi ogni gravezza nuova può avere per effetto di spingere alla ricerca di sostituzioni, che finiscono con scemare rapidamente la esportazione della merce sottomessa al dazio di uscita.

In alcuni paesi nuovi di grandissima estensione, dove nessun catasto è possibile perchè occorrerebbe una spesa di miliardi, si usa qualche volta colpire con dazi di uscita le merci prodotte : così, in qualche guisa, il dazio doganale si sostituisce al tributo fondiario. Dove la produzione è fatta estensivamente e si lavora in minima parte per il consumo interno (coltivazione del caffè al Brasile, del grano in Argentina, ecc.) dei miti dazi di esportazione sembrano pienamente giustificati e si

percepiscono utilmente in sostituzione di altre imposte che riescirebbero assai costose.

I dazi di esportazione sono dunque in certa misura convenienti solo quando si tratti di monopoli naturali relativi o almeno di monopoli virtuali; o quando devono sostituire imposte fondiarie di difficile applicazione. L'aumento artificiale del prezzo però bisogna che non sia tale da restringere la quantità della domanda. Se il dazio non restringe la domanda, allora cade veramente sui compratori stranieri: ma se la esportazione diminuisce e i produttori nazionali sono costretti a ribassare il prezzo della merce, allora l'onere del dazio è in misura proporzionale sopportato dagli esportatori nazionali. Qualche volta i dazi di esportazione possono essere introdotti come mezzo per fissare un accordo internazionale relativamente al prezzo di alcune merci. In questo senso, anche in avvenire, potranno avere un'azione larga; benchè la determinazione a questo scopo non sia punto facile.

Per lungo tempo si è discusso sulla convenienza da parte dell'Inghilterra di mettere dei dazi di esportazione sul carbon fossile. Questo dazio pareva doppiamente vantaggioso: prima di tutto perchè l'Inghilterra non avea a temere la concorrenza dei paesi stranieri, fino a tempo fa scarsamente produttori: e poi perchè si credeva che fosse una specie di premio dato ai fabbricanti inglesi *.

* Nel 1857 infatti, la produzione del carbone nel mondo era secondo Carnall, di 125 milioni di tonnellate: e l'Inghilterra ne dava 65, più della metà. Nel 1872, secondo il rapporto M. L. Gruner all'esposizione di Vienna la produzione del mondo era di 259 milioni di tonnellate e l'Inghilterra dava ancora poco meno della metà, cioè 125 milioni. Ma, dopo, il rapporto si è venuto a spostare. Ora gli Stati Uniti di America contendono il primato alla Gran Brettagna, e nel 1897 già l'Inghilterra per una produzione totale di 30 milioni di tonnellate non contribuiva che con 205, cioè con meno di un terzo: attualmente la produzione degli Stati Uniti è di gran lunga superiore a quella dell'Inghilterra. Su tutti i calcoli relativi alla produzione del carbone cfr. Nitti: *Le forze idrauliche dell'Italia*, cap. IV; Lozè: *Les charbons britanniques*, Paris, 1900; ecc. In queste due opere vi è larga bibliografia sull'argomento.

Secondo un rapporto pubblicato dalla Società delle nazioni in dicembre 1921 la situazione si è spostata notevolmente negli ultimi anni. Nel 1890

Pure l'Inghilterra, non ostante che non abbia la situazione incontrastata che avea prima, ha adottato, per alcuni anni, il dazio di esportazione sul carbone. Per quali ragioni? Nella seduta della Camera dei Comuni del 18 aprile 1901 sir Michael Hichs Beach, cancelliere dello scacchiere, le spiegò con molta chiarezza. « Il dazio di esportazione non può essere pagato che da quegli introduttori stranieri per cui non è conveniente provvedersi altrove. Ma, se anche la esportazione del carbone fosse limitata dal dazio, nessun male vi sarebbe. La limitazione non può dipendere che da due cause. O si estrarrebbe altrettanto carbone e si venderebbe a più buon prezzo ai consumatori inglesi: o pure la produzione diminuirebbe e il carbone sarebbe conservato per il consumo futuro. Anche una diminuzione nella esportazione, egli aggiungeva, non è un male senza compenso ». Nella esposizione del 15 aprile 1902 lo stesso cancelliere dello scacchiere ha particolarmente insistito sui buoni risultati prodotti dalla imposta, che ha reso 1,314,000 sterline: nel 1905-1906 ha reso 2,516,612 sterline. Nel 1906, col

la Gran Brettagna superava ancora tutti gli altri stati, su una produzione mondiale di 512 milioni di tonnellate (di cui 40 di lignite) la Gran Brettagna produceva 184,5 milioni, gli Stati Uniti di America 143,1, la Germania 70,2 (e 19,1 di lignite), l'Austria 8,9 (e 15,3 di lignite) la Francia 26,1 fra carbone e lignite, il Belgio 20.4. La produzione asiatica era insignificante. Nel 1913, nell'anno che precedette la guerra, la situazione era cambiata: in una produzione totale di 1342 milioni di tonnellate di cui 125 di lignite, gli Stati Uniti di America producevano 517 milioni, la Gran Brettagna 292,1, la Germania 190,1 e 87,2 di lignite, l'Austria 16,5 e 27,4 di lignite, la Francia 40,8 fra carbone e lignite, il Belgio 33,8, il Giappone 22,8, le Indie inglesi 21,4. Dopo la Francia ha fatto di tutto per togliere alla Germania il carbone con tutti gli espedienti del trattato di Versailles e più ancora con l'arbitraria applicazione, nella speranza di realizzare il monopolio continentale del carbone e del ferro, che vorrebbe dire anche la egemonia militare. Contro lo stesso Trattato di Versailles e contro il plebiscito i territori minerari dell'Alta Slesia sono stati attribuiti in gran parte alla Polonia e le miniere del territorio tedesco della Saar cedute a perpetuità alla Francia. Nel 1920 in una produzione mondiale di circa 1.300 tonnellate, poco meno della metà è stata prodotta dagli Stati Uniti di America, 586 milioni e poi 232 dalla Gran Brettagna, 211.3 dalla Germania 22 dalla Francia, 33 dal Giappone, 18 dall'India inglese 17 dal Canadà, ecc. ecc.

Finance Act di quell'anno, l'Inghilterra ha abolito il dazio di esportazione sul carbone.

Vi sono del resto altri Stati di Europa, oltre l'Italia, che non hanno del tutto abbandonati i dazi di esportazione. Nove paesi colpiscono gli stracci all'uscita. La Svizzera ha diritti di esportazione sui rottami di ferro, sulle ossa, sui cuoi e sulle pelli non conciate; la Spagna ne ha sui sugheri, sulle ossa, sulla galena, sul piombo argentifero, sui minerali di ferro, sul rame, ecc. Dazi di esportazione sono ancora in molte colonie, specie nelle colonie francesi. In qualche colonia, vi sono dazi di esportazione differenziali per le merci che non siano dirette verso la nazione sovrana, come nell'Indo-Cina (riso, seta, cannella) e nella Somalia (animali vivi, pelli, caffè, avorio). In quasi tutte le colonie francesi vi sono dazi di esportazione non differenziali (sul riso, sul cautchouc, sull'avorio, sui bovini, sullo zucchero, sul rhum, sul cafè, sul cacao, sull'oro ecc.), che hanno scopo fiscale e sostituiscono in molti casi l'imposta fondiaria.

NOTA

In Italia i dazi di uscita, nei primi anni dopo la formazione del nuovo regno, (vigente la tariffa piemontese 9 luglio 1859) erano numerosi: riguardavano oli di ogni sorta, carbone e legna, armi, ecc.; si aggiunse dopo lo zolfo e il 14 luglio 1866 ne vennero introdotti moltissimi altri. Al principio del 1866, essendovi un disavanzo di 211 milioni, non si badò al modo come si raccoglievano i fondi: bisognava raccoglierne a ogni costo. E allora con decreto 13 luglio 1866 vennero introdotti dazi di uscita numerosissimi: un pò su tutto, sul vino, sulle carni, sul sale, sulle frutta, sul formaggio, sulle ova, sulla lana, sul marmo, sulle pelli e perfino sul ferro. Ridotti in seguito di numero, i dazi di esportazione si basarono prevalentemente sullo zolfo e sui cascami di seta. I dazi di esportazione colpivano in Italia, in passato, l'uscita dal regno della seta e degli zolfi, e rendevano ancora, nel 1889-90, oltre sei milioni all'anno. Ora la loro importanza è minima: davano in tutto 700,000 lire, nel 1911-12, da circa 5 che erano nel 1895-961 Questa discesa si deve sopra tutto alla riforma del dazio di uscita sugli zolfi, avvenuta il 1 ottobre 1896 con la sostituzione di una tassa speciale sugli zolfi di Sicilia, che compensa, sia pure in minima parte, la perdita dello Stato nei dazi di esportazione. La tariffa doganale italiana dei 24 novembre 1895 contava solo 18 voci soggette a dazi di uscita (materie prime o prodotti naturali). Colpiva all'uscita: stracci, cascami di seta, il sale, alcuni altri minerali ecc.

II. I dazi di importazione : dazi fiscali e dazi economici.

175. I dazi di esportazione possono dunque solo in casi speciali essere ammessi : invece nessun autore nega che vi devano essere sempre dazi di importazione. È la forma più semplice, più comoda e quasi sempre più remunerativa delle imposte indirette. Non si può farne a meno da nessun paese. Ma non è di ciò che si discute ; ma soltanto se i dazi di dogana devano o non avere altro carattere fuori quello fiscale. Le vecchie dispute sulla libertà degli scambi e sul protezionismo sono sempre ardenti, nè sarà il caso di accennarvi ora.

I dazi doganali di importazione possono essere di due specie : *a*) dazi fiscali ; *b*) dazi economici (protettori, compensatori ecc.). I *dazi fiscali* non hanno altro scopo fuori che quello di assicurare un'entrata allo Stato : sono fiscali così quando colpiscono derrate le quali non si producono all'interno del paese, come quando colpiscono derrate le quali, pur essendo prodotte, non vengono mediante il dazio sottratte in uno o in parte agli effetti della concorrenza. I *dazi economici* sono in certa guisa il contrario dei precedenti. Mentre quando non si tien conto che del provento fiscale si vede con grande soddisfazione aumentare le importazioni ; in un regime protettore i dazi raggiungono il loro scopo quando scemano o riducono la importazione. Ora i dazi economici, determinati dal desiderio di proteggere determinate industrie nazionali contro la concorrenza estera, o pure di riparare a svantaggi in cui le industrie nazionali si trovino, raggiungono appunto il loro scopo quando impediscono o riducono l'entrata delle merci straniere e quindi assicurano proventi doganali minori. Vi sono dazi esclusivamente o prevalentemente fiscali in Inghilterra, in Svizzera, in Olanda, in Belgio, in qualcuno fra i paesi scandinavi ; in alcuni fra i paesi nuovi dalle industrie semplici ; dovunque prevalgono dazi economici, non ostante che molti economisti ritengano tali forme dannose e considerino nelle dogane ogni altro scopo fuori quello fiscale inammissibile.

È fuori di dubbio che in pura teoria niente è più assurdo del protezionismo, cioè dei dazi economici. Chiunque conosca anche sommariamente il meccanismo degli scambi internazionali, sa

come le teorie protezioniste non abbiano base da un punto di vista essenzialmente teorico. È chiaro infatti, che solo in un regime di libera concorrenza assoluta si possano raggiungere insieme il massimo di produzione e il più basso prezzo per i consumatori: è chiaro anche che non si possono negare tutti i danni che la protezione produce. Da Mill e Ferrara fino a Fawcet, Bastable * ecc., centinaia di scrittori hanno scritto nell'ultimo mezzo secolo pagine eloquenti contro i danni del protezionismo. E non ostante queste pagine, tutto il mondo moderno, o almeno la più gran parte, segue una via diversa. È che se le teorie sulla libertà commerciale sono inoppugnabili, non è meno vero che i vantaggi della libertà non si verificano senza la reciprocità; non è meno vero che ciascun paese tende ora a regolare la sua produzione interna in modo da evitare nella maggior misura del possibile la crisi: è che si sono verificate condizioni le quali non esistevano cinquanta anni or sono e per cui la regolamentazione si sostituisce in grande numero di industrie alla lotta. E tipico il fatto dei *trusts*, per cui si è visto, con e senza tariffe doganali di protezione, grandi industriali monopolizzare la vendita di alcune derrate.

Adamo Smith ha detto: « Un commercio che si fa naturalmente regolarmente fra due piazze, senza mezzi di costrizione, è un commercio sempre vantaggioso a tutte e due, benchè non sia sempre egualmente vantaggioso all'una e all'altra ». Ciò è senza dubbio vero; e anche nella realtà i prodotti si scambiano contro i prodotti: se non si pareggiano importazioni ed esportazioni bisogna sempre che nel suo complesso il conto verso l'estero si pareggi. Mediante gli scambi internazionali ciascun popolo è messo nelle condizioni di avere, con gli stessi mezzi e con le stesse forze, maggiore quantità e migliore qualità di prodotti: donde risulta che i dazi di protezione o economici sono spesso di danno alla ricchezza nazionale, in quanto

* Fra i moltissimi scritti cfr. I. S. Mill: *On the laws of exchange betwen nations* in *Essays*, 2. ed., London, 1874; Fawcett: *Essays and lectures*, London, 1872; Bastable: *The theory of international trade*, 2 ediz. Dublin 1897; Luigi Fontana-Russo: *I trattati di commercio e l'economia Nazionale*, Roma 1902; Fontana-Russo: *Trattato di Politica commerciale*, Milano, 1907.

impediscono che le transazioni si svolgano nella forma più semplice e vantaggiosa, ostacolano gli scambi, riducono i consumi; sopra tutto, o limitando la concorrenza, o sopprimendola, fanno prevalere nella industria lo spirito di *routine*, o di monopolio, con danno evidente della grande classe dei consumatori. Tutte le volte dunque che si può, è bene evitare con ogni sforzo i dazi di dogana con carattere economico e protettivo *.

Ma la questione va esaminata sotto altri punti di vista: e non soltanto sotto quello strettamente economico e di una economia generale dei popoli. Prima di tutto vi è una differenza notevole fra i grandi e i piccoli paesi: questi ultimi sono per necessità libero scambisti: essi non possono avere una grande varietà di produzione, e un protezionismo assai rigido sarebbe la rovina economica. Questo è il caso dell'Olanda. Da un punto di vista storico bisogna notare che i ragionamenti che si facevano al tempo di Smith non hanno che una limitata importanza ora. L'Europa al principio del secolo XIX avea la metà di abitanti che alla fine: ora, quando si tratti di paesi come la Germania con 65 milioni di abitanti, come la Russia, che in Europa (senza la Finlandia) e in Asia ha 160 milioni di abitanti, qualunque forma di protezionismo ha un valore assai limitato. Così gli Stati Uniti di America, che hanno una estensione più che diciassette volte superiore a quella della Germania e una popolazione di 92 milioni di uomini, anche in un regime di protezionismo hanno i vantaggi di una concorrenza larghissima. Un'industria

* A. Smith: *Wealth of Nations*, IV, 3. Pareto scrive giustamente, «Chi propugna il libero cambio, unicamente pei suoi effetti economici: non fa già una teoria errata del commercio internazionale; ma fa un'applicazione errata di un principio intrinsecamente vero; e il suo errore sta nel trascurare altri effetti politici e sociali, i quali formano oggetto di altre teorie: *Manuale di Economia Politica*, Milano, 1906, pag. 17 e più oltre a pagina 478: «In un paese agricolo la protezione industriale in un paese industriale il libero cambio hanno ugualmente per effetto di far crescere l'industria, e quindi quegli opposti provvedimenti possono avere, perchè usati in diversi paesi, simili effetti; i quali sono specialmente di dare od accrescere potere alla classe operaia ed alla democrazia nonchè al socialismo. La protezione in Russia ha tali effetti, come il libero cambio in Inghilterra».

protetta da dazi è per lo più inferiore a una industria straniera, perchè non ha lo stimolo della concorrenza: ma in un grande mercato la concorrenza interna è già assai forte perchè sia facile avere una situazione di monopolio.

Ma non si può negare che le cose devano essere considerate da un punto di vista non soltanto universale, ma anche particolare, cioè secondo i bisogni di ciascun gruppo sociale. Ora ciascun gruppo sociale può avere interesse a mantenere alcune industrie, a svilupparne altre, a impedire dîslocamenti pericolosi nella popolazione, a evitare crisi che avrebbero risultati dannosi *.

In quale caso si può ammettere un sistema di protezione doganale? Vi sono alcuni casi in cui la libertà doganale potrebbe sembrare dannosa: altri in cui ritarderebbe ogni sviluppo di industrie e di ricchezze. È innegabile che ogni industria non possa formarsi, se non in condizioni di convenienza economica. Ora, ammessa la concorrenza, i paesi che non hanno industrie manifatturiere, possono assai difficilmente formarle, quando devono lottare con nazioni già progredite e fortemente organizzate e dove le grandi industrie hanno già ammortizzato i loro capitali †. Senza dubbio l'Inghilterra ha raggiunto il più alto grado di prosperità industriale senza aver mai avuto da un secolo a questa parte tariffe protettive della industria. Ma la

* Cfr. Issajew in R. d. E. P. gennaio 1895 e Walras nella stessa rivista luglio 1897; C. Supino: *Principi di economia politica*, III ediz. 1908. Libro II cap. XVI.

† Malthus nel *Saggio sulla popolazione*, capitolo XII del libro III, ha meglio e più profondamente di ogni altro economista inteso la necessità di una politica doganale che tenga conto della situazione speciale di ciascun paese. Cfr. B. Schuller: *Les économistes classiques*, Paris, 1896, pag. 116.

Pareto scrive giustamente: « Posto in modo generale il problema [se giovi meglio il libero cambio o la protezione] è insolubile perchè manca di significato preciso », pag. 480;

più oltre dice: « Un provvedimento protezionista procaccia grossi guadagni a pochi individui e procaccia a moltissimi consumatori un lieve danno per ciascuno. Tale circostanza è favorevole per recare in pratica il divisato provvedimento protezionista », pag. 484;

e infine: « È errato citare la prosperità degli Stati Uniti come prova della utilità della protezione, oppure la prosperità dell'Inghilterra come prova della utilità del libero cambio ». Pareto, pag. 486.

protezione era nel fatto stesso che l'Inghilterra aveva condizioni di sviluppo quali nè prima nè poi nessun paese ha avuto mai. Avea rete navigabile di fiumi e canali; avea già impero coloniale; avea sotto la terra, più redditizio che il regno delle Indie, il paese meraviglioso, le Indie nere del carbone; avea la ricchezza mirabile del ferro. L'Inghilterra infine, al principio del secolo e fino al 1860, ha avuto quasi un monopolio industriale. Gli Stati tedeschi e l'Austria aveano importanza economica scarsa ed erano prevalentemente paesi agricoli; l'Italia, economicamente, come politicamente, era una quantità trascurabile; la Russia quasi non era ancor penetrata nella civiltà occidentale; la Spagna, già in decadenza, avea industrie poche e scarse. Solo in Francia vi era già una produzione industriale degna di nota. Gli Stati Uniti di America, che ora sono il più grande mercato del mondo, e che da qualche anno si può dire che siano all'avanguardia del progresso industriale, e minacciano con la loro concorrenza non solo agricola ma di manufatti, anche i paesi più progrediti, non faceano che esportare materie prime e importare i prodotti della industria inglese e francese. Coloro dunque che sono venuti prima, coloro che prima hanno saputo utilizzare il vapore e hanno disposto di immense forze naturali giacenti, hanno avuta dalla natura o dalla storia un monopolio. Ma tutti gli altri paesi non avrebbero potuto formare le loro industrie senza passare per una fase di protezionismo. Venuti assai più tardi e dovendo lottare con avversari già formidabili, il vento della concorrenza avrebbe distrutto la pianticella nascente, se da principio la protezione non avesse agito come un riparo. Così, prima o dopo, la Germania, l'Austria, la Russia, gli Stati Uniti, l'Italia sono divenuti paesi industriali, dopo aver introdotte tariffe protezioniste. Tranne il caso di piccole nazioni, *non esiste negli ultimi trenta anni paese di Europa o di America che abbia formato la grande industria senza esser prima passato per una fase di protezionismo doganale.*

Mill non ha esitato a riconoscere che un'industria, la quale in principio non è lucrativa, possa diventare in seguito molto rimuneratrice. Ora questo fatto può bene accadere di molte industrie insieme e determinare una tariffa doganale di prote-

zione. È questione solo di convenienza: di vedere cioè se la perdita che la protezione arreca sia compensata in avvenire dai vantaggi della nuova o delle nuove industrie. D'altra parte, nessun paese può rassegnarsi a forme di produzione semplici o unitarie: e la formazione di tutte le grandi industrie manifatturiere non è avvenuta e non avviene se non passando per una fase iniziale di protezionismo.

Ciascuna nazione ha forze produttive da sviluppare, interessi da difendere, tradizioni da mantenere: le ragioni di scambio non sono le sole importanti, nè spesso le più importanti.

Noi crediamo dunque che, dal punto di vista della pura logica, ammesso che le nazioni scambino fra di loro, è solo un regime di libero scambio che possa produrre i maggiori vantaggi, come quello che acutizza tutte le attività e fa che la produzione si svolga nel modo meno costoso. Ma, dal punto di vista della politica economica, non si possono formulare regole molto rigide. Vi sono alcuni casi in cui la protezione doganale può riescire vantaggiosa ed essere base di trasformazioni industriali. Solo nè meno in questo caso bisogna mai ammettere che, almeno inizialmente, la protezione non sia una perdita. Non è dal punto di vista della pura logica che si può discutere il problema della popolazione e quello della produzione più conveniente: l'elemento demografico, per esempio, ha in materia economica una importanza grandissima. Quando del resto alcuni movimenti non si limitano più a un paese, ma assumono carattere di generalità, allora non possono avere più nulla di arbitrario. Ora, in quasi tutti i paesi del mondo civile vi è una tendenza a equilibrare la produzione al consumo e a regolare gli scambi in vista del maggiore sviluppo della produzione nazionale. Da trent'anni a questa parte, anzi, questo movimento si accentua sempre più.

Vi sono casi non pochi in cui il libero scambio può riescire dannoso allo sviluppo di una nazione: impoverirla delle sue risorse, impedirle ogni futuro sviluppo. I prodotti si scambiano con i prodotti: ma anche una nazione può acquistarli all'estero, con danaro, o alienando i propri capitali. Il danaro finisce pre-

sto: ma un popolo può alienare il suo capitale o ridursi a vivere, come un uomo prodigo, del suo lavoro.

È un caso anche questo non raro: nessuna nazione si cede in massa, ma molti particolari alienano i loro beni a stranieri. Da prima si dà ciò che è più facile: il debito pubblico, le ferrovie, le azioni di società commerciali, poi si giunge fino alla terra.

Vi sono poi non pochi casi in cui una produzione può essere anche antieconomica, ma non si può rinunziare ad essa senza rovina. Le nazioni sono prima di tutto grandi unità territoriali, che traggono la forza viva dalla popolazione delle campagne: sono queste ultime i serbatoi della energia nazionale. Se anche un popolo potesse essere soltanto industriale e non avere che grandi città, il più grande vantaggio economico non sarebbe compensato dalla perdita sociale. D'altra parte nessun popolo moderno può essere soltanto agricolo, rinunziando alla formazione di grandi centri di cultura e di civiltà. Tutti i grandi stati moderni devono essere, nello stesso tempo, per supremo principio di convenienza e di sviluppo, agricoli e industriali *.

Ora l'agricoltura è costosa nei paesi vecchi che devono lottare con immensi territori nuovi, dove si sfrutta la fertilità naturale del suolo. Il caso dell'Inghilterra è veramente tipico.

* Sono noti i risultati della grande inchiesta agraria, compiuta in Inghilterra dal 1893 al 1897 e le cui conclusioni si trovano raccolte in un *Final Report* e in tre grossi volumi di *Minutes of evidence*. (Un riassunto accurato si trova in Koenig: *Die Lage der Englischen Landwirtschaft unter dem Drucke der internationalem Konkurrenz der Gegenwart*, ecc. Iena, 1899). La depressione dell'agricoltura inglese, *non ostante i mezzi tecnici più progrediti* e l'abbondanza di capitali, risulta enorme. Interessantissima è l'opera di H. Rider Haggard: *Rural England*. New edition, New York 1906; nella quale è magistralmente studiata la depressione dell' agricoltura inglese. In un punto Haggard dice: « L'agricoltura inglese è moribonda. Parecchi punti dell'Inghilterra agricola sono deserti quando un *veldt* africano. Il contadino è oramai fatto segno al disprezzo popolare anche le ragazze della sua classe lo disdegnano, e ciò è terribile perchè egli è fatalmente indotto a fuggire dal suo ambiente. Niuno tornerà più alla terra, neanche i morti di fame della città. In molte contee la proprietà della terra è divenuta un puro lusso dei ricchi, un trastullo costoso, il mezzo di offrirsi degli *sports*. Impossibile immaginare uno stato di cose più malsano ».

Essa è stata finora il solo grande paese che, per le ragioni già dette, ha resistito alla corrente protezionista: e pure la sua agricoltura, *giunta a una grande perfezione tecnica*, decade ora rapidamente. La condizione dei lavoratori delle campagne in Inghilterra peggiora ogni giorno; il reddito annuo della terra sottomessa all'*income tax* diminuisce, molti terreni sono coltivati a perdita. È che i paesi nuovi sfruttano la fertilità della terra con una cultura estensiva che non è possibile dove vi sono più di 70 od 80 abitanti per chilometro quadrato: tanto meno è possibile dove ve ne sono 121 come in Italia e 156 come nella Gran Brettagna. La cultura del grano, certo, in regime di concorrenza non è possibile in gran parte dell'Europa occidentale: ma si può sostituire utilmente? Tranne dunque l'Inghilterra dove esiste una *situazione* speciale, tutti i grandi paesi di Europa difendono con dazi quelle culture cui non saprebbero rinunziare senza danno. D'altra parte, i paesi sorti più tardi, tutte le volte che la industria manifatturiera è possibile, non riescono ad ottenere uno sviluppo notevole se non rinunziando, almeno in una prima fase, alla libertà commerciale.

Oramai allo stato attuale della conoscenza, con lo sviluppo della statistica e i numerosi mezzi di rivelazione che si possiedono, ciascun paese sa ciò che produce; sa anche, sia pure molto imperfettamente, ciò che consuma. Ora ciascuno tende a equilibrare la produzione e il consumo. Per vedere quali vantaggi risultino dalle importazioni all'estero si può tener conto di ciò che si dà in cambio: ciò che una nazione produce in più o in meno in conseguenza della importazione. Quando una merce straniera è in concorrenza con le merci prodotte all'interno, bisogna nell'ordinamento doganale tener presente l'effetto che la importazione produce sul consumo e sulla produzione: bisogna indagare se la fine o la riduzione di quelle industrie nazionali che ne subiscono la concorrenza sia compensata da altri vantaggi. Con che cosa sarà pagata la merce che verrà di fuori? Supponiamo che l'Italia togliesse ogni dazio sul grano e la cultura dei cereali diventasse impossibile, in seguito alla concorrenza, in molta parte del territorio. Ciò in sè stesso non è nè buono nè cattivo, nè morale nè immorale: ma soltanto conveniente o non conveniente. Che cosa l'Italia

sostituirà al grano? quali effetti porterà l'abbandono della cultura più importante sulla popolazione delle campagne? il consumo si allargherà o non in seguito alla diminuzione del prezzo, visto che anche, almeno in una prima fase, che si può supporre non breve, vi sarà una crisi profonda? Infine che cosa darà l'Italia all'estero per comperare il grano? *.

La posizione logica del problema è assurda quando si tende a considerare ogni esportazione come un bene e ogni importazione come un male: e la bilancia del commercio considerata come una bilancia delle importazioni e delle esportazioni è illogica.

Giffen ha dimostrato quale cattivo uso si possa fare delle statistiche commerciali: e i suoi argomenti non sono oppugnabili. Bisogna tener conto anche di altre cose: ma infine quando si è *tenuto conto dei debiti e dei crediti, di ciò che spendono gli stranieri, delle rimesse degli emigrati, del commercio marittimo, del nolo e della vendita di navi,* (di quelle che si chiamano *importazioni ed esportazioni invisibili*) non vi è niente altro da tener presente. Quando un paese compera all'estero più che non dia, aliena quasi sempre, almeno in parte, il capitale nazionale. Può sembrare indifferente che le ferrovie di un paese, le banche, le case, qualche volta le terre, appartengano agli stranieri: ma ciò per un popolo non è più indifferente che non sia per un individuo, passare da imprenditore a operaio.

La scienza economica può dire soltanto che, considerato il genere umano nel suo interesse, ogni restrizione al commercio internazionale sia una notevole limitazione di ricchezza; ma non può dettare le norme commerciali che convenga a ciascun paese seguire. Queste norme possono essere determinate soltanto dalla

* La letteratura su questo argomento è immensa, riguardando il problema più discusso di tutta la economia politica. Si possono consultare in senso libero scambista le maggiori opere di Mill, Ferrara, ecc. e fra i più recenti Fawcett, Bastable, Pareto, ecc. Nel senso opposto da List in poi, vi sono opere del pari numerose: fra cui, mirabili per acume, le intuizioni di Proudhon. Notevole come tentativo di considerare il problema degli scambi non solo dal punto di vista economico, ma demografico, il saggio di Colajanni: *Per la economia nazionale e pel dazio sul grano,* Roma, 1901.

situazione particolare di ciascuno ; sono dunque essenzialmente mutevoli. Gli Stati Uniti e la Germania, per formare la grande industria, sono passati per una fase di rigido protezionismo : in avvenire tenderanno verso una maggiore libertà commerciale. Per ragioni diverse, se non opposte, l'Inghilterra segue ora una politica meno liberale che non prima, almeno per lo spirito che l'informa.

Perchè una nazione profitti nella più larga misura del commercio con l'estero, conviene che per ciascuna delle importazioni e delle esportazioni si tenga conto della utilità relativa che essa ha sopra tutto in vista all'organismo della produzione ; se l'abbandono di un ramo di produzione è compensato da altri vantaggi, se è possibile la sostituzione di altre forme produttive; se ciò possa avvenire senza danno eccessivo della popolazione, ecc. Nessuna regola fissa è possibile : ciò che è certo, è che il teorema della libertà commerciale non può essere inteso come un assioma e che ciascun popolo ha una diversa politica commerciale, secondo le sue condizioni. Adunque nessuno spirito di dommatismo è possibile in questa materia, che va studiata dal punto di vista della convenienza pratica e che deve esser giudicata in rapporto alle condizioni *attuali* della produzione e degli scambi *.

* Ha capitale importanza la polemica sull'indirizzo doganale (sopra tutto riguardo l'agricoltura) avvenuta in Germania dopo il 1898 : vi hanno partecipato in vario senso e con pubblicazioni importanti Wagner, Brentano e i maggiori economisti tedeschi. Va notato però che spesso la differenza fra importazione ed esportazione è solo apparente, perchè risulta solo da diversità di apprezzamenti Infatti, una merce nel paese di esportazione è indicata per un valore minore che nel paese di importazione, perchè dove giunge è caricata ancora dalle spese per il trasporto, per l'assicurazione, per i dazi, ecc. Così riunendo le importazioni di tutti i paesi si dovrebbe avere una somma eguale a quella delle esportazioni e invece non vi è coincidenza : Sundbärg (*Statistika ofversiktstabeller for olika länder*, 1902) per il 1901 ha ottenuto i seguenti risultati per tutti i paesi del mondo di cui si conoscono le statistiche del commercio internazionale : esportazioni milioni di franchi 57,546, importazioni 62,210. Lo stesso Sundbärg (*Aperçus Statistiques internationaux*, 1908) ha per il 1907 calcolato le esportazioni da tutti i paesi del mondo, di cui si hanno statistiche, in miliardi 81,62 e le importazioni in tutti i paesi in miliardi 87,96 Neanco nel 1907 vi era, dunque, concordanza.

In generale tutti i paesi moderni tendono verso l'adozione di questi principi doganali : *a*) esentare le materie prime necessarie alla industria e all'agricoltura. Sarebbe infatti strano e assurdo gravare artificialmente il costo di produzione delle merci nazionali. Quindi sono generalmente esenti i combustibil fossili, le materie prime di trasformazione, ecc. ; *b*) colpire con dazi fiscali le merci non necessarie alla vita, le quali non sono prodotte nel paese : si tratta in questo caso di vere imposte indirette ; *c*) colpire con dazi economici o protettori, o compensatori quelle merci che il mercato interno produce e la cui sostituzione o con altre produzioni, o con altri consumi non appare conveniente. Si accentua ogni giorno più la generale tendenza a equilibrare la produzione al consumo ; e questa tendenza domina in ogni paese gli scambi internazionali.

I dazi doganali, si è detto, possono essere anche dazi *compensatori* ; possono, cioè proporsi non solo scopi di protezione interna ; ma cercare ancora di controbilanciare le agevolezze che altri paesi accordano alle loro esportazioni, o di combattere il così detto *dumping*.

Coi *dazi compensatori*, si tende *a controbilanciare i premi diretti o indiretti alle esportazioni* (drawbacks, facilitazioni nei trasporti ecc.) che certi paesi accordano ai loro prodotti. In qualche trattato di commercio la preoccupazione di evitare la protezione diretta o indiretta alle esportazioni è tale che gli Stati s'interdicono la facoltà reciproca di concedere agevolezze alle loro merci in uscita o la limitano : casì nel trattato franco-tedesco dei 20 ottobre 1906 l'articolo 6 stabilisce che « i drawbacks all'esportazione dei prodotti francesi o svizzeri non potranno essere che la rappresentazione esatta dei diritti di accisa o di consumo interno che gravino i detti prodotti o le materie prime necessarie alla loro fabbricazione ». Anche per gli zuccheri, gli Stati aderenti alla Convenzione di Bruxelles del 1902 s'impegnavano a sopprimere i premi diretti e indiretti concessi alla produzione o alla esportazione degli zuccheri e a non stabilirne oltre. Gli Stati che vogliono accordare premi indiretti o invisibili all'esportazione si servono più facilmente del *drawbacks* (restituzione del dazio pagato sulla materia prima necessaria a produrre merci che si esportano) ; ed av-

viene che, a prodotto compiuto, restituiscono a titolo di dazio più di quanto effettivamente il produttore ha pagato per dazio sulla materia prima impiegata, e ciò, giustamente, perchè ogni processo di produzione implica una perdita di materia prima, detta residuo di produzione o cascame. Così da un quintale di cotone grezzo non si ricava un quintale di filati grossolani, ma meno; e si ricava una quantità ancor minore di filati fini. Quindi il *drawbacks* su un quintale di filati grossolani deve essere necessariamente più alto del dazio pagato all'importazione su un quintale di cotone grezzo; ed il *drawbacks* (cioè la restituzione del dazio sul prodotto compiuto) su un quintale di filati fini deve essere ancor più alto del dazio di frontiera sul quintale di cotone grezzo. Sin qui non vi è nulla di speciale e gli industriali esteri non avrebbero che temere. Avviene però che non sempre il *drawbacks* è lo esatto indennizzo del dazio d'importazione pagato su tutta la materia prima (dedotti residui e cascami) necessaria al prodotto: alcuni Stati, servendosi di questo pretesto, danno premi invisibili alla esportazione, accordando rimborsi più alti dei diritti di frontiera effettivamente pagati. Con ciò gli esportatori di questi Stati si trovano in condizione di favore: veggono implicitamente compensati in parte i dazi che le loro merci pagheranno alla frontiera degli Stati concorrenti. Di conseguenza i produttori dei paesi nei quali quelle merci entrano vedono ridotta la protezione effettiva loro accordata dalle tariffe doganali. Il premio indiretto o invisibile all'esportazione può derivare anche dal fatto che lo Stato restituisce ai prodotti che si esportano le imposte sulla produzione pagata all'interno. Se la restituzione è commisurata all'ammontare dell'imposta pagata non vi è premio; quando si dà più di quanto il produttore ha pagato per imposte interne vi è vero e proprio premio all'esportazione. Anche in questo secondo caso il produttore di uno Stato è direttamente compensato di una parte di quanto pagherà, per dazio, all'estero; ed i produttori esteri vedono ridotta la protezione loro accordata dalle tariffe nazionali. Gli Stati esteri cercano, quindi, di neutralizzare gli effetti di codesti premi indiretti all'esportazione, adottando sopra dazi, o dazi compensatori o di ritorsione, uguali ai premi

di cui quelle merci godono nei paesi di origine. Ora se il premio fosse valutabile esattamente, e lo Stato che vuol colpire le merci premiate si limitasse a imporre un sopradazio perfettamente uguale al premio, tutto si ridurrebbe a neutralizzare per i produttori del paese di origine la protezione che i loro governi accordano, non apertamente, all'uscita. Il guaio si è che il premio non è mai, o quasi, esattamente valutabile. Allora : o il sopradazio resta inferiore al premio o lo supera. Se resta inferiore è inefficace ; se è superiore si risolve in un dazio differenziale non consentito, in una protezione maggiore della convenuta a favore dei produttori nazionali, che finisce col costituire una nuova causa di extra-profitto a loro vantaggio. Da ciò molte premure dei produttori nazionali per il sistema dei *dazi compensatori*.

Ma il più delle volte i *dazi compensatori* s'invocano per combattere il così detto *dumping*. Che è il *dumping ?* Si ha il *dumping* quando commercianti o produttori stranieri vendano sul mercato nazionale merci, prodotte nei loro paesi, o al semplice prezzo di costo o a pura perdita. Nella sua relazione degli 11 luglio 1908, sul regime doganale della Francia, Giovanni Morel si intratteneva a lungo, e con molta chiarezza, sulle cause e le conseguenze del *dumping*. I *trusts* e i *kartels*, i sindacati in generale di produzione o di vendita esercitano una larga influenza sulle condizioni nelle quali si svolge la concorrenza industriale e commerciale. *Trusts*, *kartels* e sindacati spinti alla sovraproduzione dalle necessità stesse della loro esistenza di grandi organismi capitalistici, tendono a riversare sui mercati esteri il sovrapiù della produzione. Protetti all'interno dalle tariffe di confine, che per la preponderante azione da loro esercitata in alcuni paesi, specie nell'Unione americana del Nord, sono qualche volta proibitive, *trusts*, *kartels*, sindacati stabiliscono i prezzi al massimo consentito dalla produzione doganale e dalla legge della domanda,che regola lo smercio dei beni prodotti, contentandosi di vendere all'interno quanto è possibile, purchè ad un prezzo tale da indennizzarli di ogni sacrifizio inerente alla produzione, per riversare sui mercati esteri, a qualunque prezzo, le merci che il mercato interno non può, data l'ampiezza necessaria alla produzione in grande,

al prezzo stabilito, assorbire. I sindacati, quindi, tendono «a vendere troppo caro sul mercato interno per vendere a buon mercato nei paesi esteri». Così avviene assai spesso. Le macchine da scrivere Remington, ad esempio, si vendono generalmente più a buon mercato in Europa, specie a Parigi, che negli Stati Uniti, che le producono. Un economista americano, Ely, ricorda una serie di prodotti del *trusts*, che si vendono all'estero a prezzi più bassi che negli Stati Uniti ed aggiunge che questa è «una necessità, perchè se gli stessi prezzi degli Stati Uniti si praticassero all'estero, la vendita delle merci americane si arresterebbero e la produzione non darebbe più alcun profitto». Del resto, settantacinque sindacati spontaneamente dichiaravano all'*Industrial Commission* degli Stati Uniti che vendevano all'estero per meno che all'interno. Il *Denocratic congressional comittee* degli Stati Uniti riusciva, compiendo un vero miracolo, a procurarsi i dati dei prezzi praticati da sindacati all'interno e all'esterno, e li rese pubblici in una tavola intitolata *Tariff Trust Prices*, nella quale figurano 54 prodotti. Le differenze fra i prezzi interni e quelli praticati all'estero sono enormi: quasi sempre si vende all'interno al 25% di più che all'estero; ma in casi particolari si tratta di *scarti* addirittura folli; alcuni cavi di fil di ferro si vendevano negli Stati Uniti col 261% in più di quanto si vendeva all'estero, il citrato borico raffinato col 210% di più; il piombo in pani col 98% in più ecc. Ciò che fanno i *trusts* nell'Unione Americana del Nord, facevano i *kartels* in Germania: le piastre nichelate per corazzate si vendevano all'estero col 17% di meno; il fil di ferro col 100% di meno. In Germania, dopo la crisi del 1900, che colpì anche i *kartels* del carbone e della metallurgia, il conseguire la possibilità di vendere all'estero più a basso prezzo che all'interno parve l'unico rimedio efficace, e, nel 1902, a Dusseldorf, a iniziativa dei sindacati del ferro, del carbone e dell'acciaio, si costituì una *Clearing-house*, perchè regolasse i premi da accordarsi all'esportazione ai produttori di merci manifatte o semimanifatte. E non è più allo Stato che codesti premi si chiedono: sono i produttori delle materie prime che accordano ai loro clienti produttori di manifatti premi eguali alla differenza fra

i prezzi praticati in Germania e quelli praticati all'estero. Da molti esempi citati da Schloss appare che la ripresa dell'esportazione tedesca, dopo la crisi del 1900, di dovette a questo «speciale modo di promuovere le vendite all'estero». I sindacati, in complesso, qualunque forma assumano, cercano di raggiungere lo scopo di poter vendere all'estero meno caro che all'interno. Da ciò il *dumping*, cioè l'accordo di produttori o commercianti stranieri per la vendita su di un mercato di alcuni prodotti o al prezzo di costo o al disotto di esso. Qualche volta il *dumping* è temporaneo e tende a sbarazzare una industria di un eccesso accidentale di produzione, col vendere all'estero a qualunque pre zo, sino a quando l'ingombro non cessi, e allora cessa anche il *dumping*. Altre volte il *dumping* è permanente ed ha scopi più larghi e più evitandi: s'installa in un paese e cerca di rovinare, con una concorrenza disastrosa, vendendo a prezzi di costo o a perdita, un'industria locale; e quando è giunto ad abbattere il concorrente, si rende assoluta padrona del mercato e vi regola i prezzi in modo (elevandoli) da indennizzarsi delle perdite che la lotta avea arrecate. È naturale che i produttori delle nazioni minacciate dal *dumping* si spaventino, e chiedano difese. Quando Joe Chamberlain espose il suo progetto di riforma fiscale, invocò principalmente la necessità, per l'Inghilterra, di difendersi dal *dumping*, dai *trusts*, dai *kartels*. Già le leggi di alcuni paesi cominciano a preoccuparsene. La Commissione delle dogane avea nel 1908 in Francia proposto che le tariffe di confine fossero aumentate, con decreto del Presidente della Republica, in ragion dell'ammontare dei premi di esportazione o di produzione accordati, direttamente o indirettamente nel paese di origine, quando essi, quali ne fosse la natura, avessero per effetto di determinare sul mercato francese prezzi più bassi di quelli praticati in media, per le stesse merci, nel paese di provenienza. La legge doganale francese dei 29 marzo 1910 non accolse la proposta e si limitò a stabilire (articolo 3) che: «il governo potrà stabilire sulle mercanzie, tassate o non, le quali godano nei paesi di origine o di provenienza premi indiretti o diretti all'esportazione, un diritto compensatore uguale all'ammontare dei

premi ». Assai più esplicita è la legislazione doganale del Canadà (legge 12 aprile 1907, articolo 6), la quale sancisce, che in caso merci di provenienza estera si importino nel *Dominion*, a prezzi più bassi che nel paese di origine, debbano essere colpite, all'atto della importazione, con un diritto speciale (*dumping duty*) eguale alla differenza fra il prezzo d'importazione nel Canadà e quello di vendita nel paese di origine, e mai superiore, in ogni caso, al 15% *ad valorem* ». Di fronte allo spettacolo dei grandi *trusts*, che tendono a monopolizzare la produzione o il commercio di alcuni generi o di alcune industrie, già misure doganali sono adottate che serviranno forse di esempio. Il Canadà riserba, inoltre, al Governo la facoltà di abbassare o sopprimere i diritti di entrata sugli articoli il cui prezzo fosse stato oggetto di un rialzo esagerato, in seguito ad una intesa tra i produttori o i negozianti.

III. *Le tariffe doganali.*

176. Le questioni relative alle tariffe doganali sono così numerose che oramai in alcune università formano per gli studiosi occasione di corsi speciali e hanno già una letteratura interminabile. Non è qui il caso di fermarvisi a lungo; ma solo di accennare sommariamente alle principali questioni. Anzi senza essere specialisti, si comprende bene come l'ordinamento delle dogane abbia oramai negli stati moderni una importanza grandissima in tutti i fenomeni di produzione e di distribuzione della ricchezza. Le tariffe doganali danno luogo alle più aspre controversie, tanti interessi essi riguardano, tanti interessi offendono o a tanti giovano. E spesso accade, malauguratamente, che l'interesse privato soverchi il pubblico.

Noi ci fermeremo solo su alcune distinzioni essenziali. Abbiamo visto come vi siano dazi di esportazione, di transito e di importazione: e di questi ultimi sopra tutto abbiamo notata la importanza economica e fiscale. Ora i dazi sono percepiti mediante tariffe: e vi sono *tariffe generali, tariffe convenzionali, tariffe differenziali*. In linea generale, in tutti gli stati le tariffe doganali devono essere sottomesse al potere

legislativo: è solo in via provvisoria che si ammettono (e quasi dovunque però più per consuetudine, che per espressa designazione di legge) decreti di *cätenaccio* [i quali del resto, devono sia pure posteriormente, essere sottomessi a lor volta al potere legislativo]. La *tariffa generale* o *autonoma* è costituita dall'insieme dei dazi che formano il regime doganale. Si applica indistintamente a tutti i paesi con cui non esistono particolari convenzioni. La *tariffa convenzionale* o, per dir meglio, le tariffe convenzionali sono formate dai diversi trattati di commercio che derogano alla tariffa generale. Si può ritenere che la tariffa convenzionale sia più bassa di quella generale; questa ultima però, sono tanti i trattati di commercio conchiusi oramai, che si può ritenere, quasi, non si applichi mai. Assai spesso alla tariffa convenzionale va unita la *clausola della nazione più favorita*. Quando due paesi stabiliscono un regime convenzionale potrebbero vedere i loro scopi frustrati se uno dei due o entrambi accordassero condizioni migliori ad altri. È allora che si stabilisce che qualunque concessione nuova venga fatta a un altro Stato, va fatta sempre allo Stato contraente: donde la clausola della nazione più favorita. La *tariffa differenziale*, al contrario della precedente, è sempre superiore alla tariffa generale e viene applicato esclusivamente alle importazioni di un determinato paese. In questo caso si applica la tariffa generale con un aumento; per esempio del 20. del 30%. Così accadde tra la Francia e l'Italia allorchè furono rotte, nel 1888, le relazioni convenzionali e si venne a una lotta di tariffe. Così avvenne tra Francia e Svizzera nel 1892, tra Germania e Russia nel 1893, tra Germania e Spagna nel 1894, tra Canadà e Germania nel 1903; tra Austria-Ungheria e Serbia nel 1906, e via dicendo.

Vi sono alcuni scrittori che non vorrebbero alcun regime convenzionale, ma una tariffa doganale autonoma, la stessa per tutti (*tariffa unica*). Sono i partigiani della libertà completa sopra tutto, che non ammettano nella tariffa altri scopi fuori quelli fiscali; le stesse imposte per tutti, dunque. E sono anche i protezionisti molto avanzati: una stessa tariffa per tutti con scopi protettivi Ma, poichè prevale e si afferma sempre più la politica dei trattati di commercio, intesa nel senso di

permettere a ciascun paese di regolare produzione e consumo, le tendenze verso la tariffa autonoma non incontrano favore. La possibilità di applicare tariffe diverse secondo i varii paesi ha nella pratica non pochi vantaggi. È perciò che la clausola della nazione più favorita riesce assai spesso più di ostacolo che di vantaggio, impedendo concessioni che altrimenti sarebbero agevoli e complicando trattative che altrimenti sarebbero facili.

Nell'immenso disordine economico e politico prodotto dal trattato di Versailles e dai trattati che l'han seguito anche i trattati doganali sono stati capovolti. La Germania per esempio è obbligata a dare senza reciprocità il trattamento della nazione più favorita agli stati vincitori.

Alcuni paesi hanno una *tariffa massima* (*tariffa generale*) e una *tariffa minima*. La tariffa massima è quella di diritto comune, applicabile agli stati con cui non esistono convenzioni. La tariffa minima è un regime di favore, che rappresenta il limite più basso di concessioni accordato a quei paesi che danno in compenso vantaggi corrispondenti. Il Governo non può concedere la tariffa minima che dopo essere autorizzato per legge. Questa doppia tariffa non sembra opportuna alla più gran parte degli stati che preferiscono mantenere una sola tariffa generale alta e di stabilire caso per caso speciali convenzioni con tutti i paesi. Con la doppia tariffa, il limite delle concessioni è fissato in forma troppo rigida e la protezione doganale riesce in realtà sempre maggiore: un largo sistema di trattati non può reggersi con l'esistenza di una tariffa minima.

Abbiamo da quanto sopra è detto, tre sistemi di tariffe:

1.° Sistema della *tariffa unica*, che applica a tutte le merci i medesimi dazi qualunque ne sia la provenienza. È il sistema dell'autonomia doganale, che ha certo il vantaggio di una grande semplicità, ma ha anche inconvenienti assai superiori ad ogni vantaggio, sovra tutto la rigidità. Quindi una tariffa unica può essere adottata solo da Stati liberisti, per dazi fiscali e non economici, e da Stati ultra-protezionisti. Adottano, infatti, la tariffa unica l'Inghilterra liberista e la Russia protezionista.

2.° Sistema di *tariffe generali* e *tariffe convenzionali*

insieme. Delle due, la *tariffa generale* si applica alle merci provenienti da paesi coi quali non vi siano speciali accordi (*trattati o convenzioni*) doganali; le *tariffe convenzionali* fanno parte dei singoli accordi (*trattati*) commerciali e sono pattuite Stato per Stato. Il sistema della tariffa generale e delle tariffe convenzionali è il più diffuso. È il sistema dell'Italia, della Germania, dell'Austria, ecc.

3.° Sistema della *doppia tariffa: generale* (*massima* e *minima*. La tariffa *massima* (che è detta in pratica *generale*) è la tariffa di diritto comune. La *minima* è la tariffa di favore ed è accordata ai paesi che concedono un trattamento di favore alle importazioni nazionali. Non si può di ordinario discendere al disotto della *tariffa minima*. È il sistema seguito dalla Francia dal 1892 e dagli Stati Uniti di America dal 1909. È ad avvertire che la Francia in un caso (convenzioni con la Svizzera dal 1906) è anche discesa al disotto della tariffa minima e che altri casi (convenzioni con la Russia, Rumenia e Svizzera stessa) si è obbligata a *consolidare* la tariffa minima in vigore, all'atto della convenzione.

Abbiamo accennato alla *clausola della nazione più favorita*, che accompagna di ordinario i *trattati di commercio*, e che vale a far godere agli Stati cui è garentita tutte le agevolazioni doganali che l'altra parte contraente potrà accordare ad altri Stati in altri trattati. Effetto della clausola della *nazione più favorita* è il rimaneggiare, ad ogni nuovo trattato, implicitamente, il regime doganale di un paese; poi che nel sistema delle *tariffe convenzionali* non vi è, come in quello della *tariffa minima*, un punto al disotto del quale non si possa scendere. La clausola della nazione più favorita attenua quindi, implicitamente, il protezionismo. Per cercare di eluderne le conseguenze gli stati più protezionisti ricorrono alla *specializzazione* degli *articoli* nelle loro tariffe generali e convenzionali. Si descrivono gli articoli, iscritti nelle tariffe, con tante particolarità che le concessioni accordate ad uno Stato non possono giovare agli altri.

La tariffa doganale può essere *specifica* o *ad valorem*. Le merci introdotte in un paese possono essere infatti colpite secondo il valore che la dogana attribuisce loro: si ha in questo

caso che l'esazione dei dazi è fatta *ad valorem*. Ma, poichè questo apprezzamento riesce in pratica assai difficile, si preferisce nel maggior numero dei casi, applicare i dazi in base a tariffe che tengono conto del peso, del volume, del numero, della lunghezza delle merci importate. Per esempio, si fa pagare il petrolio a litri, il grano a quintali, il ferro a tonnellate, gli ombrelli secondo il loro numero, indipendentemente dal loro valore dichiarato o presunto. Idealmente è preferibile la tariffa *ad valorem*, come quella che meglio e più giustamente permette graduare il dazio secondo il valore delle merci. Ma in pratica bisogna ammettere che gli agenti doganali abbiano conoscenze che sono ben lungi da avere (e s'intende bene che se le avessero non farebbero gli agenti della dogana). Bene a ragione è stato detto che la sostituzione avvenuta quasi dovunque della tariffa specifica alla tariffa *ad valorem* abbia rappresentato un grandissimo progresso nella morale contrattuale e nella facilità degli scambi. Mentre la tariffa specifica, dunque, è più semplicista ed è sempre meno precisa essendo costretta a colpire allo stesso modo cose che hanno valore differente, ha il pregio di un'applicazione più facile. La tariffa *ad valorem* è ancora un *desideratum*, benchè si tenda ad essa ; e forse da una riduzione delle voci e da una semplificazione maggiore si potrà un giorno addivenirvi. Ma non è a negare che in pratica rappresenti sempre l'arbitrio. Data la tariffa *ad valorem* si ammette generalmente il diritto di *preenzione* o di *prelazione* da parte dello Stato ; si ammette cioè che lo Stato abbia diritto di comperare la merce al prezzo che l'importatore le attribuisce. In tal modo si evitano le false denuncie e s'impedisce che l'importatore denunzi un valore inferiore al reale.

Ma questo diritto è piuttosto virtuale e non si ricorre quasi mai ad esso. Se la tariffa specifica si presta meno all'arbitrio non è negabile che in qualche modo è troppo rigida : anzi quasi sempre colpisce allo stesso modo merci di diversissimo valore. Per esempio, la tariffa francese e la tariffa italiana colpiscono uniformemente i pianoforti qualunque valore essi abbiano, distinguendo solo tra i pianoforti verticali e a coda.

Un pianoforte che vale 5000 lire non paga dunque nè più nè meno di uno che vale 500.

Sono più usate in pratica le tariffe *specifiche* che quelle *ad valorem*. Usano, *in generale*, tariffe specifiche l'Inghilterra, la Francia, la Germania, la Svizzera, il Belgio, l'Italia ecc. Sono più numerosi i dazi *ad valorem* negli Stati Uniti e in Olanda; la Turchia avea solo dazi *ad valorem*.

In alcuni paesi si usa fare la distinzione fra *commercio generale* e *commercio speciale*: quest'ultimo comprende l'insieme delle importazioni destinate al consumo interno e l' insieme delle esportazioni di prodotti d'origine o fabbricazione nazionale o re.i franchi. Il commercio generale comprende oltre il commercio speciale, il transito, il movimento dei depositi franchi e delle importazioni temporanee.

La compilazione di una tariffa incontra non poche difficoltà dal punto di vista tecnico e richiede in chi la redige conoscenze non poche. La vigente tariffa doganale italiana comprende 570 voci raggruppate in diciassette categorie. La tariffa francese dei 1910 si divide in quattro sezioni. La tariffa germanica del 1902 si divide in 19 categorie*. La tariffa Svizzera del 1902 si divide in 15 categorie. La tariffa Spagnuola del 1906 si divide in 13 classi. La tariffa doganale inglese, che è semplicemente fiscale, è brevissima: consta di poche voci. Il signor Pittar ha riunito in un volume, che è stato presentato al Parlamento, la storia delle dogane britanniche nel secolo XIX: è la storia di 1800 articoli della tariffa di commercio. Nel 1801 la tariffa doganale non era ancora riunita per la Gran Brettagna e l'Irlanda; nella prima vi erano non meno di 1400 diritti differenti. Le riduzioni cominciarono tra il 1823 e il 1826, furono proseguite nel 1860: così le migliaia di diritti differenziali, esistenti al principio del secolo, furono ridotti in 26 di cui 10 erano imposti a titolo di compenso per le accise interne. Gl'inglesi prima della guerra colpivano sopra tutto

* I principali stati del mondo hanno fondata nel 1890 una *Union internationale pour la publication des tarifs douanières*, con sede in Bruxelles Questa unione pubblica le tariffe e ha uno speciale *Bulletin international des douanes*.

nove voci e solo quattro ricavavano maggiori proventi: vino, spiriti, thè e tabacco. È stato notato che, secondo il detto di Ammiano Marcellino, essi amano *discurrere per negotiorum celsitudines, non humilium minutias indagare causarum*. Amano anche nella imposizione abbandonare le minuzie. Ma in questo caso ciò si deve sopra tutto al carattere della loro tariffa, che è fiscale, non mai economica. Però, dopo la guerra, anche la tariffa doganale inglese ha avuto un notevole rincrudimento, con carattere lievemente protezionista. Le dogane sono un mezzo eccellente per adottare imposte indirette su consumi non necessari e nei paesi che non hanno in mira scopi di protezione, assumono in generale questo carattere.

NOTA

La tariffa doganale *generale* italiana, durata sino alla guerra e alla introduzione della nuova tariffa dei 24 novembre 1895, comprende 570 voci raggruppate in diciassette categorie; categoria 1 spiriti, bevande ed oli; 2 generi coloniali, droghe e tabacchi; 3 prodotti chimici, generi medicinali, resine e profumerie; 4 colori e generi per tinta e per concia; 5 canapa, lino, juta ed altri vegetali filamentosi, escluso il cotone; 6 cotone; 7 lana, crino, e peli; 8 seta; 9 legno e paglia; 10 carta e libri; 11 pelli; 12 minerali, metalli e loro lavori; 13 pietre, terre, vasellami, vetri, cereali, farine, paste e prodotti vegetali, non compresi in altre categorie 15 Animali, prodotti e spoglie di animali, non compresi in altre categorie; 16 Oggetti diversi; 17 Metalli preziosi.

Ma è bene avvertire che ciascuna voce comprende molte sottodivisioni; alcune sei o sette o anche più. Quando si dice *strumenti musicali* si parla di cose diversissime e che hanno valore assai differente. Quindi, per esempio, la voce 240, *macchine*, una delle più importanti di tutta la tariffa, ha le seguenti sottodivisioni: *Macchine* a vapore: 1 fisse, senza caldaia, 2 semifisse (con caldaie) di peso sup. a 300 kg.: 3 altre; idrauliche e motori ad acqua o vento; locomotive (escluso il tender); locomobili; marine; agrarie di ogni sorta; per la filatura; scardassi non guarniti; per la tessitura: telai da tessere; telai da far maglie; dinamo elettriche: 1 di peso superiore a 1000 chilogrammi, 2 del peso di 1000 chilogrammi o meno, 3 accumulatori elettrici; da cucire: 1 con sostegni, 2 senza sostegni; per far maglie; non nominate: 1 per la fabbricazione della carta e delle paste per fare la carta, 2 per molini, 3 altre.

Ciò spiega perchè alcune tariffe abbiano numero di voci doppio o anche triplo della tariffa doganale italiana, qualcuna superando di molto il migliaio.

La tariffa generale art. 1895 conta anche 18 voci soggette a dazio di uscita e un sola di dazio *ad valorem*.

Con il 1917 venivano a finire in Italia i principali trattati di commercio Quattro o cinque anni prima si determinava anche assai prima della guerra un forte movimento protezionista. Una prima commissione nominata nel 1913 iniziò i lavori per la riforma del regime doganale. Ma nel 1917 per le mutate condizioni fu istituita una nuova Commissione con l'incarico di esaminare la tariffa doganale che il governo dovea sottoporre all'approvazione del Parlamento.

Con generale stupore il 9 giugno 1921 fu applicato dal gabinetto Giolitti con decreto catenaccio che modificava i dazi doganali senza che il Parlamento ne fosse informato e senza che se ne sentisse alcuna necessità. Posteriormente la legge dei pieni poteri accordati al Governo fino al 31 dicembre 1923 ha impedito qualunque discussione.

La nuova tariffa è essenzialmente protezionista: una delle sue caratteristiche è che le voci sono aumentate da 472 a 953; ma le sottovoci sono cresciute in proporzione enorme. Le categorie sono state aumentate a 52.

IV. *Misure doganali relative all' importazione e all'esportazione.*

177. Anche coloro i quali sono maggiormente avversi a ogni forma di protezione doganale ritengono che in alcuni casi si possano accordare *premi* alla produzione *. Preferiscono questi ai diritti di dogana, quando si tratti di promuovere una industria nuova il cui sviluppo sarebbe altrimenti difficile, ma che si suppone capace di sviluppo, per ragioni molteplici. Prima di tutto i premi possono essere accordati come incoraggiamento diretto alla industria e non già a caso; non producono alcun rialzo nel prezzo delle merci, non ostacolano le importazioni: non vi è pericolo che si sviluppino molto perchè essendo di aggravio diretto al bilancio se ne risente subito il risultato.

Se i premi sono destinati alla formazione di industrie e consistono sopra tutto in esenzioni di imposte, premi alla produzione ecc., sono in qualche caso utili; sempre di efficacia limitata. Se i premi sono viceversa destinati alla esportazione, i loro effetti sono anche più limitati e non sempre utili al paese che li accorda. D'altra parte la determinazione dei premi non

* Gide in R. d. E. P. 1891, pag. 794 e seg. Anche H. George sostenne con acume questa tesi.

è più facile della tariffa doganale : spesso anzi incontra maggiore difficoltà stabilire un sistema di premi.

Tutte le merci che entrano nel territorio nazionale devono esser sottomesse allo stesso regime ; quindi a base della tariffa deve essere l'*uniformità*, senza speciali vantaggi o concessioni. Non si ammettono esenzioni di favore, nè privilegi ; due cose assai comuni nel passato. Soltanto gli ambasciatori e i membri del corpo diplomatico, direttamente accreditati presso il capo dello Stato, godono, a titolo di reciprocità e di cortesia, di immunità particolari per gli oggetti di uso loro e delle loro famiglie. Vi sono alcuni prodotti i quali vengono importati non già per essere consumati, ma perchè dopo una nuova lavorazione vengano inviati all'estero. Dato ciò, un dazio doganale non può agire che molestamente e impedire forse tutta una industria di lavorazione che avrebbe potuto aver sviluppo. Il *drawbacks* indica il rimborso fatto alla uscita di alcuni prodotti fabbricati di una somma equivalente al diritto di entrata che il prodotto che si esporta ha pagato sotto forma di materia prima. Anche i *drawbacks* danno luogo in pratica a inconvenienti non pochi e spesso a vere frodi.

In passato vi erano in Europa molti *porti franchi :* alcune città marittime erano considerate sotto ogni aspetto al di fuori del territorio doganale, non si pagavano dazi di dogana, si commerciava come in una zona neutra. Questi porti franchi sono scomparsi quasi dovunque ; gl'inconvenienti che producevano erano maggiori dei vantaggi. Vi sono invece o vi sono stati *depositi franchi* (*entrepots*) che servono ad un temporaneo deposito di merci fuori la linea doganale. Ne esistono un pò dovunque e rendono in qualche caso, più al commercio d'importazione che a quello di esportazione, utili servizi.

Ma assai maggiore importanza hanno sulla esportazione le così dette *zone doganali franche* sul tipo di quella che la Germania ha fondato ad Amburgo (*Freihafe*). Una parte del territorio viene in tal caso considerata libera agli effetti doganali ; si possono in tale territorio, che è circoscritto e custodito da agenti finanziari, importare merci o esportarne, lavorarle, trasformarle, ecc. senza pagare alcun dazio. Solo le merci non possono venire introdotte nello Stato senza pagare il dazio come

prodotti lavorati : non possono nè meno essere consumate nella zona franca. In tal guisa, le merci destinate alla esportazione e di cui la materia prima viene introdotta dall'estero, godono gli stessi vantaggi che in paese assolutamente libero scambista*,

Abbiamo visto che le tariffe doganali, come ogni imposta, sono emanazioni del potere legislativo. Può accadere però e accade nella pratica, che in alcuni casi sia necessario decidere di urgenza. Altrimenti può avvenire che l'aumento di tariffa sia evaso. Se un aumento nel dazio del petrolio è annunziato sei mesi prima, i grandi importatori fanno rilevanti provviste in precedenza. Così sono essi soli a profittare per un certo tempo dell'aumento del prezzo : mentre lo Stato, venendo a mancare la importazione, non ricava dalla nuova tariffa alcun vantaggio. In questi casi si preferisce, a evitare la speculazione, provvedere con decreti di *catenaccio*. Il governo, cioè, dispone l'esazione del nuovo o del maggiore dazio, riservandosi di sottometterne poi l'approvazione al Parlamento. Se questi non approva, le somme riscosse vengono restituite agl'importatori. In alcuni paesi i decreti di *catenaccio* sono previsti dalle leggi e vengono loro assegnati dei limiti : in altri sono accettati solo per consuetudine. Nell'un caso e nell'altro dei decreti di catenaccio è bene fare il minore uso possibile ; tanti sono gli inconvenienti e gli abusi che possono derivarne. In Francia esiste una speciale *loi du catenas* (13 dicembre 1897) la quale autorizza il Governo ad applicare in via provvisoria i progetti di legge che esso presenta per aumentare i dazi dei cereali e dei loro derivati, del bestiame, o delle carni macellate. Può anche il Governo in circostanze eccezionali, quando il prezzo del pane si elevi, sospendere in tutto o in parte i dazi di dogana applicabili al grano.

V. Il regime doganale dei principali stati.

178. Come si può parlare ora più di un regime doganale dei principali stati ?

Dopo la guerra mondiale, il fatto più caratteristico è la formazione di una serie di piccoli stati. I grandi stati europei

* Cfr. A. Rediez in R P. P. 1901 ; Gad: *Copenhagen free port* Copenhagen 1890 ; Aftalion in R. d. E. P. 1901.

erano formazioni storiche secolari : la politica dei trattati che han seguito la pace di Versailles, ha mirato non solo a diminuire la Germania e a rompere l'Austria Ungheria, ma a creare una serie di stati, messi sotto il controllo politico o economico di uno stato vincitore del continente.

Si è creata in tal guisa una massa di piccoli stati, in cui incerte sono le condizioni della produzione, incerte le condizioni dello scambio, incerta la vita stessa per alcuni di essi, che comprendono elementi non nazionali. Vi era prima della guerra una sola Austria Ungheria con diversità di popoli, di razze e di lingue : vi son ora molte Austrie Ungherie, in cui gli elementi non nazionali costituiscono fortissime minoranze, o a dirittura sono quasi maggioranze oppresse. È stato perciò detto giustamente che i trattati han prodotto all'Europa un danno economico assai maggiore della guerra.

L'Europa si è trasformata da continente creditore, in continente debitore ; ha perduto molta parte delle sue risorse e la situazione di diffidenza ha creato una serie infinita di barriere, oltre le dogane. Il commercio suppone prima di tutto l'ordine e la pace : e nulla è più dannoso della condizione d'incertezza, creata dai trattati, sopra tutto con la così detta politica delle riparazioni, che divide nettamente l'Europa in due parti e che pretende mettere direttamente una parte dell'Europa sotto il controllo dell'altra.

È quindi assai difficile parlare di una politica doganale attuale : che cosa significa ?

Sarà bene però dare un breve riassunto della politica doganale dei vari stati prima della guerra : questa storia per quanto retrospettiva ha valore tendenzionale dell'economia dei diversi popoli.

I sei stati di Europa che aveano prima della guerra oltre venti milioni di abitanti e gli Stati Uniti di America, che rappresentano da soli il più grande mercato del mondo, (e dopo la guerra hanno un'azione ben più grande) presentavano forme doganali diversissime : uno solo fra essi, l'Inghilterra, praticava il libero scambio, gli altri aveano tutti tariffe doganali con carattere economico. Ma in tutti prevaleva una comune tendenza, un bisogno che risulta quasi dalle cose : il desiderio di

evitare nella maggiore misura possibile le crisi e di equilibrare la produzione e il consumo. Donde derivava che ciascuno cercava orientare la sua politica doganale in tal guisa da raggiungere questo scopo, almeno in gran parte *.

L'Inghilterra soltanto non avea che dazi fiscali e anche in misura assai tenue. Ma l'Inghilterra ha avuto per assai tempo la protezione in sè stessa: ha avuto il primato nella produzione mineraria del mondo, poco costose le materie prime, facili i traffici, mancanza quasi assoluta di concorrenti. Per oltre mezzo secolo l'Inghilterra ha avuto un dominio mondiale del ferro, del carbone, delle macchine, dei tessuti, del cotone. La sua posizione insulare le ha permesso di fare a meno di un grande esercito; quindi poche imposte e semplici. La sola esportazione dei prodotti minerali rappresenta anche adesso presso a poco tutta la esportazione della Italia. Le industrie inglesi si sono formate in situazione di monopolio quasi senza concorrenti esteri: hanno lottato in generale in condizioni di assoluta superiorità dopo avere ammortizzato nella più gran parte i loro capitali. Per lungo tempo l'Inghilterra ha avuto un tale dominio incontrastato che non ha nè meno avuto bisogno di cercare i suoi clienti: li ha attesi. In tale situazione il protezionismo industriale era inutile e assurdo: era solo questione se proteggere le industrie agrarie. Ma il reddito agrario rappresenta la minor parte del reddito inglese e non si poteva senza nuocere allo sviluppo della produzione industriale elevare i prezzi delle derrate di consumo popolare †. Così la riforma liberale inglese non ebbe

* Cfr. Lexis: *Histoire du protectionnisme* in R. d. E. P. gennaio 1896; F. Grunzel: *Handbuch der internationalen Handelspolitik*, Wien, 1898.

† Ecco il movimento commerciale inglese dopo il 1855 in sterline (non compreso il movimento dei metalli preziosi).

	Importazioni	Esportazioni
1855	142,542,850	116,691,300
1860	210,530,873	164,521,351
1870	303,257,493	244,134,738
1880	411,229,565	286,414,466
1890	420,885,695	327,880,676
1902	528,391,274	349,238,779
1905	565,019,917	407,596,527
1910	678,257,024	534,145,817
1913	768,743,739	634,820,326

negli effetti doganali altra origine fuori quella determinata dalla distribuzione già avvenuta nella forma di produzione e dalla statistica delle professioni. Era semplicemente assurdo con una protezione agricola di risultato assai incerto paralizzare l'industria e il commercio. Non ostante tutti i progressi della tecnica e i grandi investimenti di capitali e gli sforzi realizzati durante la guerra l'agricoltura inglese è in grande depressione, nè è probabile possa uscire da questo stato. L'Inghilterra introduce quasi un miliardo e mezzo di cereali dall'estero: e introduce carne, formaggio, zucchero, ecc. È un paese importatore di materie prime e di prodotti agricoli ed esportatore di prodotti industriali. Il suo dominio è stato finora incontrastato. Le differenze fra la importazione e la esportazione erano e sono pagate dai benefizi della grande flotta commerciale e sopra tutto dagli enormi crediti che l'Inghilterra ha sull'estero.

L'Inghilterra adotta il sistema della *tariffa unica*, liberoscambista, con dazi, cioè, puramente fiscali, colpendo fortemente il tabacco, lo zucchero, le bevande alcooliche, il the, il vino, le uve, la cicoria, il cacao, la frutta e pochi altri articoli.

La Germania era prima della guerra il paese del continente che avea il più grande commercio e anche quello che avea realizzato i maggiori progressi. Il commercio speciale di importazione e di esportazione che avea già nel 1873 raggiunto un'altissima cifra, dopo essere sceso nel 1880, in seguito alle forme protezioniste introdotte nel 1879, era salito continuamente negli ultimi anni. La Germania era ancora, dopo la guerra del 1870, paese prevalentemente agricolo, e che importava dall'Inghilterra gran parte dei prodotti industriali. Un regime di libero scambio le avrebbe assai difficilmente permesso di trasformarsi; e d'altra parte, possedendo grandi fiumi navigabili, abbondanza di materie prime e di combustibili, popolazione densa; la Germania avea tutte le condizioni per trasfor-

Dopo la guerra tutto è mutato. Togliendo gli anni di guerra, che sono stati eccezionalmente influenzati da una causa così profondamente perturbatrice si ha in milioni di sterline.

1920	importazioni:	1,932.6	esportazioni	1.334,3
1921	»	1.086,6	»	703,1

marsi. Fu nel 1879 che l'Impero germanico incominciò la sua politica protezionista, che fu aggravata nel 1883 e nel 1887. Da principio questa politica segnò una diminuzione nel commercio internazionale: furono gli anni di preparazione della industria tedesca. Dopo breve tempo, però, il rialzo fu rapido e costante: cosi, dopo il 1890, la Germania, lungi dal temere la concorrenza estera per i suoi progressi industriali, potè gareggiare, spesso vittoriosamente, sul mercato mondiale con le stesse fabbriche inglesi. E cercò allora in una abile politica di trattati, iniziata, nel 1891, con i trattati conchiusi con l'Austria-Ungheria, il Belgio, la Svizzera, di mitigare le forme di protezionismo antico. La Germania era prima della guerra lo stato del continente più progredito; l'elemento industriale assumeva anzi in essa una importanza sempre crescente come rivela la statistica delle professioni. Ciò che è meravigliosa a dirittura è la composizione del commercio tedesco *, supe-

* Commercio speciale della Germania in migliaia di marchi:

	Importazione	Esportazione
1872	3,468	2,494
1875	3,576	2,561
1888	2,859	2,946
1890	4,087	3,256
1895	4,246	3,424
1897	4,864	3,786
1901	5,421	4,512
1902	5,631	4,677
1905	7,128	5,731
1910	8,934	7,475
1913	10.770	10.096

Cfr. fra le innumerevoli pubblicazioni: W. Lotz: *Le idee della politica commerciale tedesca* in B. d. E. IV seric.

Per effetto della guerra il commercio della Germania è stata profondamente disordinato. Secondo il trattato di Versailles la Germania ha dovuto cedere gran parte delle sue materie prime, sopra tutto quattro quarti del minerale di ferro, grandi giacimenti di potassa, grandi quantità di carbone. La Germania orientale è stata a dirittura divisa in due parti. Inoltre la Germania ha dovuto cedere oltre le sue colonie, la sua flotta mercantile, i suoi crediti e la sua organizzazione commerciale all'estero, ecc. Una serie di controlli ha paralizzato tutto il movimento commerciale interno.

Nel 1920 la Germania ha importato per 98 miliardi di marchi ed esportato per 69 miliardi: la composizione del commercio è anche peggiorata.

riore a quella di tutti i paesi di Europa; nel 1913 cioè nell'anno precedente alla guerra non ha importato che 1478 milioni di marchi di oggetti fabbricati, mentre ne ha esportati per 6395 in un esportazione totale di solo o che dieci miliardi. Era un paese importatore di materie prime ed esportatore di manufatti. Le lotte fra l'elemento agrario e l'elemento industriale sono adesso assai vive, non volendo la Germania rinunziare alla sua agricoltura e non potendo d'altra parte rinunziare al suo grande sviluppo industriale.

La maggior parte dei trattati conclusi dalla Germania nel 1891 venivano a scadere a fine del 1903. In previsione dei negoziati, cui la rinnovazione dei patti commerciali avrebbe dovuto dar luogo, il Reichstag adottava una nuova tariffa doganale del 25 decembre 1902. Questa tariffa, più completa e assai più *specializzata* delle precedenti, comprendeva 19 classi, con 946 articoli; ed avea carattere spiccatamente protezionista, tanto che alcuni dazi potevano essere considerati come proibitivi addirittura. Il segreto di questa nuova tariffa del 1902 è nella sua estrema *specializzazione*, consistente nel dare a ciascun prodotto come una individuazione, una personalità propria, senza che lo si possa confondere con altri della stessa famiglia o del medesimo genere. Per raggiungere un risultato siffatto, il prodotto è descritto minuziosamente, non solo nella sua natura e nella sua specie, ma ancora nel suo carattere, nella sua fabbricazione, nelle circostanze della produzione, in tutte le particolarità che lo riguardano. Questa denominazione precisa e completa risponde ai caratteri della produzione di un paese determinato, senza contravvenire alla clausola della nazione più favorita, ma togliendole molta efficacia. La tariffa del 1902 non ha impedito alla Germania di addivenire ad una serie di nuovi patti commerciali, (con l'Italia, ai 3 decembre 1904; col Belgio, ai 22 giugno 1904; con la Russia ai 28 luglio 1904; con la Rumania agli 8 ottobre 1904; con la Svizzera ai 12 novembre 1904, con la Serbia ai 16 novembre 1904; con l'Austria-Ungheria ai 25 gennaio 1905), entrati in vigore simultaneamente col 1 marzo 1906; trattati che hanno modificato, in parecchi punti, le tariffe generali del 1902, ma sempre col sistema delle *specializzazioni*, in guisa

che le concessioni speciali accordate ad un paese non potessero profittare, per la clausola della nazione più favorita, ad altri. È il caso dei cavalli di razza *norica* pura del trattato con l'Austria; o di razza fiamminga o del Brabante dal trattato col Belgio; o dei bovini di razza bruna, del trattato colla Svizzera. La clausola della nazione più favorita rimaneva così lettera morta. A difesa della tariffa del 1902 il Cancelliere dello Impero diceva al Reichstag. « La forza della nostra nuova tariffa è in ciò che comprende 946 articoli e che è, quindi, assai *specializzata* ciò che significa che noi possiamo fare concessioni all'Austria, all'Italia, alla Russia, senza che queste concessioni si debbano applicare necessariamente (per la clausola della nazione più favorita) alla Francia. Fra l'articolo francese e l'articolo russo, italiano, austriaco, analogo, si troveranno differenze, assai piccole in realtà, ma bastevoli ad ogni modo perchè si possano applicare *articoli* differenti ». I trattati del 1904-1905 hanno dimostrato che i calcoli del Cancelliere dello Impero non erano errati *.

Il trattato di Versailles ha imposto alla Germania una serie di limitazioni anche in materia doganale. La Germania è obbligata senza reciprocità (art. 264) a non colpire le merci degli stati vincitori più che quelle di qualsiasi altro stato; cioè ad accordare a tutti la clausola della nazione più favorita, senza averne nulla in compenso. Non è libera nè meno d'imporre monopoli; deve accordare a tutti gli Stati vincitori, le facilitazioni che eventualmente accordi a ciascuno di essi. Perfino parti notevoli del territorio della Germania sono state attribuite al territorio doganale di stati vincitori. Vi sono anche alcune clausole molto strane relative alle falsificazioni commerciali e industriali. La Germania è obbligata, senza reciprocità a reprimere e a proibire con le sanzioni più rigorose, l'importazione e la esportazione, come anche la circolazione, la vendita e la messa in commercio, di tutti i prodotti o mercanzie che portano false indicazioni sull'origine, la specie,

* Su quanto riguarda la tariffa tedesca dell'anteguerra confronta: *Revue de Science et Lègislation financières* del 1909, pp. 131-133. Di là abbiamo riferito nel testo.

la natura o la qualità specifica dei prodotti stessi e delle mercanzie (art. 274).

Questa disposizione, che non ha precedenti nella storia dei trattati, è la più strana aberrazione morale di cui sia esempio in materia di commercio. Perchè praticamente significa che i vincitori possono impunemente falsificare i prodotti tedeschi (supponiamo: vini del Reno, profumi, medicinali, colori ecc.) senza che la Germania possa protestare. Viceversa la Germania anche sul suo territorio deve confiscare e distruggere quei prodotti che possono far sorgere dubbio per le indicazioni con cui sono presentati, sulla loro origine. La falsificazione diventa così un dritto del vincitore: ciò che è veramente puerile, oltre che immorale.

L'Austria e l'Ungheria formavano con tutti i paesi dell'Impero una sola comunità doganale; la prevalenza era della produzione agraria; ma si affermava ogni giorno più un notevole sviluppo della industria. L'Austria Ungheria stette fra il 1853 ed il 1865 sotto una tariffa generale protezionista: ebbe dopo un ordinamento liberale delle dogane; rientrò nel protezionismo il 1878, prima della istessa Germania. Più tardi, le tariffe del 1872 e del 1882 furono aggravate da quella del 1887. Dopo il 1890, l'Austria Ungheria entrò anch'essa nella politica dei trattati. Nel 1912, il suo commercio di importazione era di 3.556 milioni di corone; quello di esportazione di 2.733 milioni di corone escluso il movimento dei metalli preziosi. Sull'esempio della Germania, anche l'Austria-Ungheria avea riformata la sua tariffa.

Per effetto dei trattati di Versailles e di Saint-Germain en Laye, l'Austria Ungheria è stata smembrata in una serie di stati successori. L'Austria è rimasta un piccolo stato e, quantunque tedesca, non può unirsi alla Germania per disposizione del trattato di Versailles (art. 80). Ha poco oltre 6 milioni di abitanti e una capitale di circa due milioni. L'Ungheria è stata ridotta da 325 mila chilometri quadrati ad appena 91 mila, con la perdita di tutti i territori più ricchi, attribuiti quasi a caso alla Romania, alla Ceco Slovacchia e alla Jugoslavia. È stata formata la Ceco Slovacchia ed è sorta la Polonia, che contengono in proporzione da un terzo a quasi la metà di

territori non nazionali. Vi sono sette stati successori dell'Austria Ungheria. Ora l'Austria Ungheria avea relativamente un modesto commercio estero: poco oltre 6 miliardi di corone e meno della metà d'esportazione. Ma, data la sua popolazione, per cui era il terzo stato dell'Europa, e la sua estensione, per cui, tolta la Russia, veniva al primo posto in Europa, e l'abbondanza di materie prime (cereali, bestiame, legnami, carbone, ferro, ecc.) avea sviluppato potentemente la produzione per il mercato interno. Le grandi fabbriche di Vienna, di Budapest, di Praga, Lemberg, di Cracovia, di Gratz, ecc. lavoravano sopra tutto per il grande mercato interno. Ora rotta l'unità economica dell'impero austro ungarico dopo lo spezzettamento del territorio, i grandi centri industriali sono stati staccati dai loro mercati di consumo. Le fabbriche di Vienna non possono che lavorare per un piccolissimo stato ed erano attrezzate per la grande industria e il grande consumo: molti dei prodotti di Praga e della Boemia, che ora fan parte della Ceco Slovacchia, non trovano più mercato. Quasi tutti i paesi nuovi hanno cattiva moneta: pessima la Polonia il cui disordine finanziario è a dirittura spaventoso; le valute austriache e ungheresi sono profondamente deprezzate. D'altra parte ognuno dei piccoli stati cerca di sviluppare la produzione interna con un protezionismo esagerato ed assurdo. Così i grandi impianti rimangono inutilizzati e si cerca di far sorgere nuovi impianti dove mancano le condizioni di sviluppo.

Oltre centoventi milioni di uomini che formavano i due grandi imperi centrali si trovano dunque in difficilissime condizioni di scambio. Se si tenga conto che la Russia non scambia che assai poco per le sue stesse condizioni interne: sono 300 milioni di uomini a cui mancano tutte le condizioni per riprendere i traffici normali. Se si aggiunga che anche Francia, Belgio e Italia hanno una cattiva moneta e quindi le loro transazioni non si svolgono in condizioni normali, si può solo allora avere un'idea del disordine economico e doganale di tutta l'Europa. Alle difficoltà non sfuggono nè meno i paesi che sono stati neutrali, in quanto i paesi a moneta deprezzata hanno necessariamente ridotto i loro commerci e cercano, per non deprezzare

ulteriormente le loro valute, di ridurre nella maggiore misura possibile i loro acquisti.

Dopo molti mutamenti avvenuti fra il 1791 e il 1857, con prevalenza ora di una politica liberale ora di una politica protezionista, la Francia era alla vigilia del 1860 ancora in una fase protezionista. Il 23 gennaio 1860, fu iniziata con il trattato con l'Inghilterra, opera da una parte degli sforzi di Cobden e di Gladstone, dall'altra di Chevalier e di Rouher, la politica liberale che la Francia ha seguito lungamente. Quel trattato non era, come si disse, il libero scambio : ma invece della proibizione alla entrata delle merci inglesi, si introducevano dazi che non potevano sorpassare 30 per cento *ad valorem*. Le convenzioni definitive 12 ottobre e 16 novembre 1860 ridussero ancora molti dazi e trasformarono tutta la politica doganale della Francia. Anzi, più che quella della Francia, la politica doganale di tutta l'Europa, che si affrettò a seguire, almeno in gran parte, l'esempio della Francia e dell'Inghilterra. La Francia aveva già nel 1860 fondato la più gran parte delle sue maggiori industrie ; e potè trovare facile sbocco in Italia e nei paesi dove la sua politica incontrava più vive simpatie, e gli accordi commerciali erano più facili. La Francia riescì a stabilire facilmente grande numero di convenzioni favorevoli : pure la corrente protezionista si manifestò. subito. Il regime del libero scambio, con moderazioni sempre maggiori, è durato venti anni, dal 1861 al 1880 : la tariffa generale del 7 maggio 1881 fu, schiettamente, in qualche caso esageratamente, protezionista. Nel 1887, denunziato il trattato coll'Italia, si era venuto a guerra di tariffe tra' due paesi. La Francia è nello stesso tempo un grande paese agricolo a piccola proprietà e un grande paese industriale : protezionismo agrario e protezionismo industriale troppo spesso si sono aiutati a vicenda e hanno reso possibili eccessi non di rado dannosi. I trattati del 1882, conseguenza della tariffa del 1881, parvero ai protezionisti francesi un disastro : tali da causare « l'invasione del mercato da parte dei prodotti esteri ». L'allarme pubblico fu sì grande che nelle elezioni generali del 1889 furono, nella maggioranza dei collegi, diffidati i candidati ad iscrivere nel loro programma la revisione delle tariffe del 1881. Così si venne alla nuova tariffa (detta *tariffa*

Mèline, perchè il Mèline fu il relatore generale della Commissione delle Dogane) degli 11 gennaio 1892, assai più protezionista di quella del 1881, e dei cui effetti i protezionisti francesi non hanno che a lodarsi. Ciò non di meno un vivo movimento, in senso più protezionista ancora, si è venuto formando nell'ultimo decennio, che mise capo ad una proposta di legge, presentata alla Camera francese dall'onorevole Giovanni Morel, che modificava la tariffa del 1892. Il Morel, relatore generale della Commissione delle Dogane, presentava poi, agli 11 luglio 1908, la relazione * sulla nuova proposta, così giustificando i chiesti inasprimenti di tariffa. « La tariffa del 1892, eccellente strumento di prosperità materiale è invecchiata: in alcuni punti deficiente, in altri è arretrata. Presenta anomalìe, debolezze, lacune. In qualche punto è stata rimodernata da leggi posteriori ; ma le addizioni e le rettifiche sono di scarsa importanza di fronte alle riforme doganali degli stati vicini. Non vogliamo rifare la nostra armatura economica ; ma qualche rimaneggiamento s'impone. Nuove industrie sono sorte dopo il 1892 (la costruzione degli automobili ; l'applicazione elettrica all'illuminazione, ai trasporti, alla forza motrice, alle alte temperature ; l'energia idroelettrica ha trasformato l'industria dell'alluminio ecc.), che devono essere considerate dal nuovo regime doganale. Inoltre la tariffa massima del 1892, che non era specializzata, non è applicata oramai che ad un solo Stato : il Portogallo. Gli accordi internazionali intervenuti dopo hanno fatto sì che in Europa, in Asia, in Africa, in America, la tariffa minima del 1892, più liberale, sia divenuta la regola. Gli altri Stati hanno inasprito le loro tariffe e noi siamo rimasti allo stesso punto. La principale caratteristica di queste riforme doganali degli altri Stati è la maggiore specializzazione delle tariffe. Si sono create molte posizioni nuove, per eludere la clausola della nazione più favorita. La revisione di tariffa deve dunque mirare a includere le industrie sviluppate dopo il 1892 e a meglio specializzare le voci » †. Alla Camera francese, nel

* Vedi il rapporto di Morel nella Revue de Science et Législation financierès del 1909 : pp. 104-165.

† Confr. : *Revue de Science et lègislation financières* del 1909 : pp. 479-504.

1909, la proposta riforma doganale fu a lungo discussa. Paul Beauregard cominciò col dichiararsi sorpreso che una sì importante discussione avvenisse non su un progetto del governo, ma su di uno di iniziativa parlamentare. La riforma si invocava per una maggiore *specializzazione* e per le nuove industrie, non considerate nel 1892 ; invece si chiedeva di fatto — secondo Beauregard — una più dura protezione. A tutti rispose il Ministro del Commercio, Gruppi, facendo notare che, per quanto il sistema della tariffa massima e minima sembri escludere le convenzioni commerciali cogli Stati singoli, non è a disconvenire che resta integra la facoltà accordata al Presidente della Repubblica dalla legge costituzionale del 16 luglio 1875, di concludere trattati di commercio (che diventano definitivi dopo l'approvazione delle Camere) ; facoltà che nella discussione del 1892 non fu disconosciuta, e per la quale il governo resta libero di accordare tariffe intermedie fra la generale e la minima e di discendere anche al disotto di questa ultima. Il governo francese discese al disotto della tariffa minima colla convenzione franco-svizzera del 1906. Vero è, che questo è il solo caso del genere , mentre nelle altre convenzioni stipulate dopo il 1892, e furono 54 (la Francia ha altri 27 trattati anteriori al 1892) non si fece che accordare la tariffa minima in cambio delle tariffe estere più ridotte. La tariffa del 1892 del resto è stata modificata da 39 leggi (sino al giugno 1909) riguardanti 137 articoli. Il Ministro notava che la Francia avrebbe dovuto seguire una politica di protezione ragionevole e di elasticità doganale. Cruppi ammetteva che occorresse una nuova *specificazione* dei prodotti e che si dovessero considerare le industrie sorte o sviluppate dopo il 1892, ma non che si dovesse giungere ad una revisione generale delle tariffe e concludeva dichiarando di non potere accettare, a nome del governo le proposte più gravi della Commissione doganale *. Ad ogni modo una nuova tariffa delle dogane fu approvata con legge dei 29 marzo 1910. La nuova legge adotta sempre le due tariffe : la *generale* e la *minima*. Molti dazi sono stati elevati e si è adottata una maggiore spe-

* La tariffa doganale francese è nel *Bulletin de Statistique et Législation comparèe* di agosto (pp. 141-179) e settembre (pp. 258-289) del 1910.

cializzazione, che equivale ad un maggiore aggravio. La nuova tariffa francese ha destato preoccupazioni in Inghilterra, in Austria-Ungheria, in Germania, nel Belgio, in Italia. La stessa legge 29 marzo 1910 dà facoltà al Governo (articolo 3) di applicare *tariffe differenziali* (sino al doppio dei diritti della tariffa generale o uguali al valore delle merci) alle importazioni dai paesi che adottassero tariffe di guerra per le esportazioni francesi. Nel 1913 nell'anno anteriore alla guerra la Francia importava 8,421 milioni di franchi ed esportava per 6.880 milioni.

Per effetto della guerra la Francia ha acquistato non solo territori molto fertili; ma abbondanza di materie prime, ferro, carbone, potassa, ecc. La Francia con una popolazione che è appena quella dell'Italia ha il più vasto impero coloniale. In apparenza la Gran Brettagna ha alla sua dipendenza territori più estesi: ma in realtà lo spirito liberale inglese ha tenuto, man mano che le sue colonie si sviluppavano, a dar loro una vera autonomia: il Canadà, l'Africa del Sud, l'Australia e la Nuova Zelanda sono *dominions* e non già colonie. Godono di piena libertà e sono unite alla madre patria più da un fatto spirituale e dalla comunità d'interessi, che da un vincolo di dipendenza. La Francia è il solo paese di Europa che ha sul suo territorio quasi tutto ciò che occorre ai suoi bisogni fondamentali. Dopo la guerra la sua legislazione doganale è diventata anche maggiormente protezionista e le nuove tariffe e i nuovi trattati conchiusi dopo la guerra sono inspirati a un vero protezionismo *.

* Commercio speciale della Francia in milioni di franchi:

	Importazioni	Esportazioni
1840	747	695
1850	765	1.068
1860	1.897	2.277
1870	2.867	2.802
1880	5.033	3.467
1890	4.436	3.753
1905	4.173	4.761
1913	8.421	6.880

Cfr. Rausch: *Franzosische Handels-politik*. Leipzig, 1900.

Dopo la guerra i rapporti si sono spostati. Nel 1920 le importazioni sono state 35.404 milioni di franchi e le esportazioni 22,434 e nel 1921 rispettivamente 29.548 e 21.553 milioni.

L'Italia non è sfuggita alla tendenza generale della politica doganale negli ultimi trenta anni. Prima del 1860 il Piemonte, il Regno delle due Sicilie, lo Stato della Chiesa, ecc., aveano ordinamenti doganali diversissimi. Ma di essi e della situazione commerciale di ciascuno dei vecchi stati non è il caso di occuparsi ora ; diremo solo che il Piemonte, per opera di Cavour, mitigato l'antico protezionismo, era entrato, già dal 1854, in una politica liberale. Così che, quando il nuovo regno sorse e il Piemonte, vincitore, ne fu l'anima e il nucleo, la politica doganale ebbe indirizzo liberale. Nel 1860 fu conchiuso il celebre trattato tra l'Inghilterra e la Francia ; l'Italia entrò rapidamente nel regime liberale. Il trattato tra l'Italia e la Francia, conchiuso il 19 gennaio 1863, fu informato al concetto che l'Italia, paese produttore ed esportatore di materie prime agricole, dovesse sopra tutto dalla Francia importare prodotti manufatti. Fu un trattato liberalissimo ; il ministro Manna disse addirittura l'*estremo limite dei trattati liberali*. Ma in quei trattati, come nell'opera doganale di quel periodo, era un grave errore : quello di credere che l'Italia, con una popolazione enorme, tenuto conto della sua fertilità e delle sue risorse, potesse rimanere un paese esclusivamente o quasi esclusivamente agricolo. Così subito dopo, formatisi nuovi capitali, si sentì il bisogno di una politica economica più avveduta. E si manifestò, insieme a una inquietudine, una viva tendenza protezionista, che ebbe una prima esplicazione nei decreti di Scialoja e di Sella nel 1866 e nel 1872 *. Verso il 1870 si manifestarono nuove e vere tendenze protezioniste : e la inchiesta industriale compiuta nel 1872 mise in rilievo la convinzione quasi generale del Nord d'Italia, che senza una adeguata protezione non fosse possibile il sorgere e lo sviluppo delle industrie italiane. Si andò determinando quindi, traverso infinite incertezze, una legislazione timidamente protezionista, che mise capo alla tariffa generale del 30 maggio 1878. Il trattato di commercio del 19 gennaio 1863 era scaduto intanto ai 19 gennaio 1876 ; furono intavolate trattative per la conclusione di un patto nuovo e l'Italia vi pose a base la ta-.

* Cfr. Stringher in G. d. E. 1899 ; e fra altri Sombart in R. di E. P. del 1892.

riffa nuova, anche prima che divenisse legge; trattative che portarono all'accordo dei 6 luglio 1877, che non andò mai in vigore, perchè, approvato dal Parlamento italiano, nel 1878, fu respinto invece dalla Camera francese. Nel frattempo era stata prorogata sino al 1° luglio 1878 la convenzione del 1863; ma, dopo il voto contrario della Camera francese, l'Italia e la Francia dovettero, dal 1° luglio 1878, applicarsi reciprocamente la tariffa generale. Fortunatamente questo stato di cose durò poco. Il 15 gennaio 1879 i due governi addivennero ad una convenzione commerciale provvisoria, colla quale, proponendosi di negoziare al più presto possibile un trattato, si garentivano intanto il trattamento della nazione più favorita sino ai 31 decembre 1879, termine che, pendenti i negoziati per il nuovo trattato (che porta la data dei 3 novembre 1881) fu poi prorogato agli 8 febbraio 1882. Il nuovo trattato di commercio, entrato finalmente in vigore, sarebbe dovuto scadere col febbraio del 1892; ma l'articolo 18 lasciava alle Parti facoltà di farne cessare gli effetti col 1° gennaio 1888, con denunzia di un anno prima. Il nuovo trattato era assai più protezionista di quello che, concluso ai 6 luglio 1877, non fu accettato mai dalla Francia. Intanto l'Italia, messasi su una via di maggiore protezionismo, giungeva alla più grave tariffa doganale dei 6 giugno 1885, e alla fine del 1886, per il 31 decembre 1887, denunziava il trattato colla Francia dei 3 novembre 1881. Un protocollo sottoscritto a Roma il 29 decembre 1887 protraeva sino al 1° marzo 1888 l'efficacia del trattato 3 novembre 1881. In Italia la questione doganale era causa di viva agitazione. Il trattato del 1881 colla Francia, escludendo da ogni trattamento di favore il bestiame, colpendo di dazi le carni, i volatili ed il vino, prima esenti, avea spaventato gli agricoltori. Era allora un vero e profondo contrasto tra la zona della valle del Po e l'Italia meridionale. La prima, con popolazione molto densa, grandi fiumi navigabili e canali, varietà di produzione, formata la sua grande rete stradale e ferroviaria (affrettata anche per ragioni strategiche) molto avvantaggiatasi dall'unità, formando per la sua vicinanza all'Europa centrale un paese adatto a una rapida trasformazione industriale, non potea conquistare la sua prosperità senza passare per una fase di

protezionismo. Viceversa l'Italia meridionale e la Sicilia aveano una produzione quasi esclusivamente agricola e tale che non avea bisogno di protezione: vino, oli, agrumi, zolfo, sommacco, ecc. Il grano nel versante adriatico era prodotto in quantità poco superiore al consumo: nel versante tirreno in quantità minore. L'Italia meridionale e la Sicilia, per conseguenza, solo da un regime liberale potevano avere il più grande impulso. In questo contrasto d'interessi prevalsero gl'interessi industriali dell'Italia settentrionale. Così, per successive trasformazioni, si andò man mano alla tariffa doganale dei 14 luglio 1887, che iniziò un periodo di vero protezionismo. Le trattative, intanto, per la stipulazione di un nuovo trattato di commercio colla Francia fallivano, anche perchè la situazione politica era divenuta tesa, e i due stati (la Francia con legge del 27 febbraio 1888; l'Italia con decreto 29 febbraio 1888) passavano alla guerra di tariffa, applicandosi reciprocamente la tariffa generale inasprita da sopradazi (*tariffe differenziali*). Nel 1888-89 l'importazione francese in Italia discese del 47% e quella italiana in Francia del 56%, rispetto alla media 1880-1887. « L'agricoltura italiana ne fu tutta percossa, chiusi gli sbocchi col mercato vicino; e alcune industrie francesi, come quella serica, ne ebbero danno non poco per la mancanza della materia prima, che per lunga consuetudine si ritirava dall'Italia ». Gli effetti del decreto Italiano 29 febbraio 1888 cessarono col 1° gennaio 1890, poi che da quel giorno le merci francesi all'entrata in Italia furono sottoposte alla tariffa generale dei 14 luglio 1887 senza sovratasse; quelli della legge francese 27 febbraio 1888 cessarono coll'applicazione della nuova tariffa Mèline (11 gennaio 1892), e cioè col 1° febbraio 1892, in quanto si applicavano alle merci italiane in Francia la tariffa massima senza aumenti differenziali. Questo stato di cose durò sino al 1898, quando con note, scambiate a Parigi il 21 novembre, tra' due Paesi si gittarono le basi di regolari relazioni commerciali. « L'Italia, da un lato, s'impegnava ad applicare alle merci francesi, escluse le sete e le seterie, il trattamento della nazione più favorita e a ridurre il dazio di alcuni voci della sua tariffa doganale in favore della Francia; la Repubblica, dall'altro, s'impegnava a concedere alle merci italiane, escluse parimenti le sete e le seterie, i dazi della sua

tariffa minima. Gli impegni reciproci furono attuati in forma autonoma: in Francia con la legge del 2 febbraio, in Italia con la legge dell'11 febbraio 1899. Per il *modus vivendi* del 21 novembre 1898, il trattamento della nazione più favorita deve applicarsi in Italia pure ai prodotti delle Colonie francesi e nelle Colonie francesi ai prodotti italiani, a eccezione della Colonia Eritrea, tanto all'esportazione verso la Francia, quanto all'importazione dalla Francia. Ad onta dell'accordo del 1898, gli scambi tra i due paesi non si risollevarono più. Essi, anche ora, rimangono di molto inferiori a quelli che erano nel 1887 ».

Con l'Austria-Ungheria i rapporti commerciali furono regolati, sino al 23 aprile 1867, dal vecchio trattato di commercio interceduto fra Piemonte ed Austria nel 1851. Col trattato dei 23 aprile 1867, l'Italia e l'Austria-Ungheria si assicuravano reciprocamente il trattamento della nazione più favorita, con qualche maggiore agevolazione per i vini. Ai 17 ottobre 1878, i due paesi addivenivano ad un altro trattato, rinnovato poi ai 7 decembre 1887: l'uno e l'altro, salvo qualche maggiore specificazione, non differivano molto da quello dei 23 aprile 1867. Intanto il patto 7 decembre 1887, che doveva scadere ai 31 decembre 1891 fu prorogato di un anno, e il nuovo, firmato il 6 decembre 1891, non subì mutamenti notevoli. In quello dei 7 decembre 1887 era già la *clausola di opzione pei vini*, che fu iscritta anche nel nuovo, andato in vigore al 1° febbraio 1892. Era il punto più favorevole del regime convenzionale. L'Austria (con decreti 10 agosto e 1° decembre 1892) riduceva a fiorini 3,20 per quintale il dazio sui vini lombardi, veneziani, dell'Italia media, napoletani e siciliani e sui vini comuni piemontesi. Questa, che fu la così detta *clausola dei vini*, molto giovò ai produttori italiani. Il trattato del 1891 scadeva ai 31 decembre 1903; e, per impedirne la tacita riconduzione, l'Austria lo denunziò sin dai 27 decembre del 1902, dichiarando che « *motivi d'ordine interno e considerazione relative ad altri Stati, specialmente alla Repubblica francese* », non gli permettevano di mantenere in vigore i favori relativi ai vini italiani. Ma le trattative, subito iniziate, per la rinnovazione del trattato non avendo portato in tempo utile a un'intesa, venne deliberato con dichiarazione e protocollo firmati a Roma il 31 dicembre 1903, di

prorogare fino al 30 settembre 1904 il trattato del 5 dicembre 1891 coi suoi allegati, a eccezione delle disposizioni riguardanti i vini; con questo temperamento, che, per facilitare la soluzione degli affari in corso, sarebbero stati ammessi al regime convenzionale preesistente, fino al 31 gennaio 1904, i vini di ognuno dei due paesi partiti anteriormente al 1° gennaio. Con la dichiarazione del 24 settembre 1904 il vecchio trattato (meno la clausola dei vini) veniva prorogato. Per compensare l'Italia della rinunzia ai favori sul vino, l'Austria-Ungheria accordava: dal 15 ottobre al 31 dicembre 1904 un dazio ridotto di fiorini 6,50 per 100 kg. fino a concorrenza di 450 mila quintali a determinato vino bianco da taglio in fusti, dal 15 ottobre al 31 dicembre 1904 un dazio ridotto di fiorini 7,50 fino a concorrenza di 4000 quintali al marsala; esenzioni di dazio per mandorle, nocciuole e olio d'oliva. L'Austria disdisse il 31 agosto 1904 la dichiarazione del 1904; e, agli 11 febbraio 1906, veniva firmato a Roma il nuovo trattato di commercio fra l'Italia e l'impero Austro-ungarico.

I rapporti commerciali fra Italia e Germania furono regolati, a tutto il 1882, da un trattato concluso fra Italia e Prussia, a nome della confederazione germanica del Nord, ai 14 ottobre 1867. Il 4 maggio 1883 fu sottoscritto fra l'Italia e l'Impero germanico un nuovo trattato, da durare sino al 1 gennaio 1892, col quale i due stati si garentivano il regime più favorevole. Ai 6 decembre 1891, si firmava a Roma il nuovo trattato, che andava in vigore al 1° febbraio 1892, col quale Germania e Italia, riferendosi al trattato con l'Austria-Ungheria, comprendevano nei patti conchiusi rispettivamente con ognuno degli altri due paesi, non solo le agevolazioni pattuite con lo stato contraente, ma anche quelle pattuite col terzo stato. Il trattato 6 decembre 1891 scadeva ai 31 decembre 1903, ma, pendenti le trattative per il nuovo accordo, fu prorogato, per tacita riconduzione, sino a che il patto nuovo, sottoscritto a Roma ai 3 dicembre 1904 venne a sostituire il precedente, come addizionale ad esso, modificandolo in alcuni punti, integrandolo in altri. La modificazione più essenziale è quella riguardante le tariffe speciali, le quali oltre che per le variazioni connesse col nuovo regime doganale della Germania, differiscono dalle pre-

cedenti perchè più non contengono le agevolazioni pattuite con l'Austria-Ungheria.

Sino al 1868 i rapporti commerciali italo-elvetici furono basati sui trattati conclusi, ai 16 marzo 1816, ai 7 dicembre 1845 e ai 16 gennaio 1847 e agli 8 giugno 1851, fra la Svizzera e gli Stati Sardi, le cui disposizioni furono estese, con le dichiarazioni del 1862, a tutte le provincie del nuovo regno d'Italia. Nel 1868 (22 luglio) fu concluso il primo trattato di commercio fra l'Italia e Svizzera; col quale, oltre alla clausola della nazione più favorita, l'Italia accordava alla Svizzera una tariffa speciale e la Svizzera faceva lo stesso verso l'Italia. Il trattato del 1868 fu denunziato dall'Italia con effetto del 1° maggio 1877, e, poi che gravi erano le difficoltà doganali nelle quali si dibatteva in quel tempo l'Italia, specie nei riguardi della Francia, si andava avanti colla Svizzera a forza di proroghe dei patti del 1868. Ai 22 marzo del 1883 fu firmato il nuovo trattato, andato in vigore al 1° febbraio 1884, e che fu denunziato dall'Italia a decorrere dal 1° febbraio 1888. Tra i due Stati si addivenne perciò ad una convenzione per effetto della quale si assicuravano il regime più favorevole; convenzione, *sine die*, la quale durò sino all'entrata in vigore (15 aprile 1889) del nuovo trattato dei 23 gennaio 1889; che non differisce molto da quello del 1883, doveva durare sino al 1° febbraio 1892 e fu disdetto dalla Svizzera con effetto dai 12 di quel mese. Dai 12 febbraio 1891 ai 18 giugno 1892 i due paesi si applicarono reciprocamente le tariffe generali. In quel giorno fu ratificato il nuovo trattato di commercio, sottoscritto a Zurigo il 19 aprile 1892, non molto diverso dai precedenti, da finire al 31 decembre 1903. Ai 13 luglio 1904 veniva concluso il trattato che è andato in vigore col 1° gennaio 1906 e regola ora i rapporti fra' due paesi. « Questo patto non potè correggere la differenza esistente tra i due rami del commercio italo-elvetico. Com'è noto, la Svizzera compera dall'Italia più merci di quanto ad essa non ne venda. Contro questo stato di cose cercarono sempre, ma inutilmente, di reagire gli svizzeri. Però tanta differenza deriva da motivi naturali, sui quali nulla può il regime daziario.

I rapporti commerciali fra il Regno d'Italia e la Russia furono regolati sino al settembre 1863 dal trattato Sardo-russo del 1845.

Il trattato del 1863 resse a lungo, quasi nove lustri, i rapporti commerciali e di navigazione fra l'Italia e l'Impero Moscovita. Gli subentrò il trattato, conchiuso a Pietroburgo il 15-28 giugno 1907, che ebbe applicazione il 17 gennaio 1908. I suoi risultati riuscirono molto modesti perchè limitate a poche merci le concessioni reciproche. Venne data facoltà di daziare a volume o a peso il petrolio russo, mentre si riduceva di poco il dazio sugli agrumi italiani.

La tariffa del 1887 ha avuto vigore sino alla promulgazione della tariffa del 24 novembre 1895. Quali effetti queste tariffe abbiano portato, quale azione abbiano avuto sull'economia delle singole regioni, non è qui il caso di discutere. È bene solo notare che l'Italia settentrionale ha compiuto in gran parte la sua trasformazione industriale * e che, viceversa, nell'Italia meri-

* A giudicare del progresso industriale di un paese è bene tener conto del valore delle materie necessarie all'industria importate dall'estero e di quello dei manufatti esportati, confrontandoli alle importazioni e alle esportazioni dei generi alimentari e alla importazione dei prodotti fabbricati. Riportiamo quindi, per il 1909 e per il 1910, il valore complessivo delle importazioni e delle esportazioni, distinte in materie necessarie all'industria (greggie e lavorate), in prodotti fabbricati, e in generi alimentari e animali vivi.

ANNI	Materie necessarie all'industria — greggie	Materie necessarie all'industria — lavorate	Prodotti fabbricati	Generi alimentari	Totale
		Importazione (milioni di lire)			
1909	1,127,7	571,0	754,4	658,6	3,111,7
1910	1,180,2	606,8	799,1	659,9	3,246,0
Diff. assoluta +	52,5	+ 35,2	+ 44,7	+ 1,3	+ 134,3
Id. percent. . +	4,6%	+ 6,3%	+ 5,9%	+ 0,2%	+ 4,%
		Esportazione (milioni di lire)			
1909	279,8	617,3	475,1	494,7	1,866,9
1910	276,3	580,3	600,3	613,2	2,080,0
Diff. assoluta —	3.5	— 27,0	+ 125,1	+ 118,5	+ 213,1
Id. percent. . —	1,3%	— 4,4%	+ 26,3%	+ 24,0%	+ 11,4%

Tra il 1900 e il 1909 crebbero del 4,6% le importazioni delle materie gregge e del 6,3% quelle delle materie lavorate necessarie all'industria;

dionale, le cause di depressione non sono sparite. I successivi trattati conchiusi con gli stati dell'Europa centrale hanno modificato il senso più liberale l'ordinamento doganale italiano, che rimane sempre però tra i più protezionisti di Europa.

dal che è lecito indurre una maggiore attività delle fabbriche nazionali, ciò che è anche dimostrato dalla maggiore esportazione dei prodotti fabbricati (26,3%), dei quali l'importazione crebbe solo in ragione di 5,9%. La stessa importazione dei generi alimentari non aumentò che di 0,2% mentre l'esportazione di essi cresceva del 24%. In complesso le esportazioni aumentavano di 11,4% mentre le importazioni crescevano solo di 4%.

Nel 1911 cioè nell'ultimo anno di vera pace non troppo turbato dalla guerra di Libia, non ancora sconvolto dalla guerra europea. di fronte al 1910, le importazioni crebbero di 112,117,669 lire (e cioè in ragione del 3,33 %) ; le esportazioni aumentarono di 89,355,114 lire (e cioè del 4,12%). In complesso il 1911 fu anno più sfavorevole del precedente. La differenza fra le importazioni e le esportazioni fu nel 1911 di lire 1,188,781,142, mentre non era stata nel 1910 che di 1,006,018,585.

I prodotti che principalmente concorsero a formare, nel 1911, il valore delle importazioni sono : frumento e cereali milioni 392,8 ; cotone greggio 345,6 ; carbon fossile 259,2 ; caldaie e macchine 146,3 ; legname 138,4 ; seta tratta greggia 96,9 ; lane e cascami 89,1 ; pelli crude 73 ; strumenti scientifici 66 ; lavori e utensili di ferro e di acciaio 62,1 ; animali bovini 55,6 ; tessuti e manufatti di lana 54,3 ; tessuti e manufatti di seta 53,9 ; rottami di ferro e ghisa in pani 51,1 ; bozzoli 51,2.

Alle nostre esportazioni concorsero principalmente, nel 1911, i seguenti prodotti : seta tratta e cascami, milioni 383 ; tessuti e manufatti di cotone 178,4 ; tessuti e manufatti di seta 103,1 ; formaggio 62,2 ; olio di oliva 58,8 ; frutta secche 57,5 ; vini e vermouth 57,1 ; canapa 44,9 ; agrumi 44,3 ; uova di pollame 44,3 ; frutta fresche 43,1 ; zolfo 4,9 ; cappelli 39,1, ecc. ecc.

Come è saldato dall'Italia negli anni che precedettero la guerra lo sbilancio fra importazioni ed esportazioni ? Il comm. Bonaldo Stringher ha, recentemente, dedicato alla questione una importante *memoria*, che è negli *Atti della Commissione per lo Studio del Commercio coll'estero*, pubblicati dal Ministero del Commercio. Nel 1910, la eccedenza delle importazioni era calcolata in lire 1,165,998,000. Secondo Stringher a questo sbilancio, che potrebbe forse (tenuto conto del modo onde sono calcolati i valori doganali e della imperfezione delle statistiche) ridursi alla somma di *oltre un miliardo* di lire (pag. 6), si oppongono vari elementi compensatori. Le rimesse dei nostri emigrati andrebbero valutate a 450 milioni all'anno al netto ; le spese fatte dai forestieri in Italia (calcolati in numero medio annuo di 922 mila) ascenderebbero ad altri 450 milioni ; l'ammontare delle somme che l'Amministrazione postale italiana riceve dalle estere a saldo di conti formano una media di 200 milioni annui ; le somme pervenute dall'estero per essere investite in libretti postali (nel 1910) ascesero a lire 62,569,579, di cui solo 1,735,255 furono ritirate per essere rinviate all'estero.

La guerra europea sconvolse il commercio italiano molto profondamente.

L'Italia per la sua grande densità di popolazione e per la ristrettezza del suo territorio, è costretta ad esportare merci e uomini. Ora l'emigrazione veniva dopo la guerra a essere ridotta al minimo, dalla crise di quasi tutti i mercati, il commercio perdeva le sue correnti, che erano stato il frutto di una lunga e lenta formazione, sopra tutto nell'Europa centrale.

Ma avveniva anche che, poco dopo la guerra, l'Italia, seguendo l'esempio non lodevole degli altri stati continentali si spingeva sempre più nella via di un esagerato protezionismo.

L'on. Nitti, ministro del Commercio avea nominato nel 1913 una commissione che dovea preparare le tariffe doganali; nel 1917 per le condizioni determinate dalla guerra si ricorse a una nuova commissione, la quale fece proposte in senso nettamente protezionale.

Il 9 giugno 1921, senza che ve ne fosse alcuna necessità, il Governo del tempo senza il voto del Parlamento mise in vigore una tariffa per decreto catenaccio. In seguito alla legge dei pieni poteri accordata al Governo per tutto l'anno 1923 è diventata esecutiva una tariffa doganale, che non rappresenta punto il risultato di una coordinazione avveduta degl'inte-

In complesso, la partita attiva del bilancio dei pagamenti fra l'Italia e l'estero supererebbe lire 1,100,000,000 in tondo. Le partite passive, cioè le somme che l'Italia ogni anno manda all'estero, sono calcolate in 133 milioni, risultanti dai pagamenti del tesoro all'estero per servizi dei debiti pubblici; dall'impiego di capitali stranieri nelle industrie e nelle imprese di varie specie esercitate in Italia; dalle somme, onde l'Italia, per interessi ed ammortizzazioni, è tributaria all'estero per azioni, obbligazioni, cartelle fondiarie, ecc. Dall'attivo di 1100 milioni, detratti 135 milioni di passività, restano a nostro favore 965 milioni, piuttosto più che meno, per fronteggiare il disavanzo mercantile. Stringher: *Su la Bilancia dei pagamenti fra l'Italia e l'Estero*, Roma, 1912.

È opportuno ricordare che il *Commissario generale dell'emigrazione*, nella veramente notevole *Relazione per l'anno* 1909-910, per minute indagini, ritiene che le rimesse de nostri emigrati « non si possano fare ascendere, in condizioni normali, ad un ammontare inferiore ai 500 milioni all'anno » (pag. 396). Il prof. Francesco Coletti in una *Nota*, che è in appendice alla *Memoria* citata dello Stringher, (pp. 43-47) calcola a 500 milioni, in complesso, le rimesse degli emigranti per il 1907.

ressi nazionali, ma piuttosto una esagerata tendenza di alcuni ceti industriali.

La tariffa in vigore contiene i dazi che la commissione del 1917 avea proposti, ma con l'aggiunte di numerose voci speciali e con così detto *coefficiente di maggiorazione*, che eleva praticamente i dazi in forma assai grave: elevazione resa maggiore dal fatto che i dazi doganali devono essere pagati in oro (praticamente in certificati doganali, che seguono il prezzo dell'oro) e il prezzo dell'oro è altissimo per la svalutazione della moneta di carta. Le voci della vecchia tariffa erano 472, quelle della nuova 953, cioè più del doppio; ma le sottovoci sono poco meno di 30 mila. Molto probabilmente questa tariffa si rivelerà non solo un errore costituzionale, ma anche, ciò che sotto alcuni aspetti è peggio, un errore economico.

Nell'anno che precedette la guerra, nel 1913, l'Italia avea un commercio estero di poco oltre 6 miliardi: 3639 milioni di importazioni e 2.503 d'esportazioni. Piccolo commercio per un paese così popoloso: ma che rappresentava già un progresso notevole e compiuto traverso difficoltà assai gravi *.

* Commercio dell'Italia in milioni di lire:

	Importazioni	Esportazioni
1862	830	577
1872	963	1,167
1882	1,332	1,155
1887	1,689	1,109
1892	1,217	1,012
1897	1,200	1,223
1902	1,775	1,472
1905	2,078	1,707
1910	3,245	2,079
1911	3,389	2,204
1913	3,637	2,503

Per effetto della guerra l'Italia ha ridotto notevolmente le esportazioni e sviluppato notevolmente le importazioni (sopra tutto s'intende tenendo conto dei valori doganali per il mutato valore della lira).

Lasciando stare le importazioni e le esportazioni durante la guerra in cui il disquilibrio è stato necessariamente enorme ed è durato e dura tuttora, nel 1920 le importazioni sono state 15,862 milioni e le esportazioni 7,803

La politica doganale degli Stati Uniti di America meriterebbe da sola un lungo studio. Gli Stati Uniti, che fra i paesi civili possiedono la più bella e immensa estensione di terre coltivabili, ottima rete di fiumi ed eccellente distribuzione di acque, immensi depositi minerari di gran lunga maggiori di quelli dell'Inghilterra e, a differenza della Gran Brettagna e della

e nel 1921: le importazioni sono state di circa 20 miliardi e le esportazioni di circa 10.800 milioni (cifre non definitive).

La massa dei debiti che l'Italia ha contratto con l'estero, la differenza fra le importazioni e le esportazioni e l'abbondante circolazione sono la causa dei cambi molto elevati. Il disquilibrio della bilancia commerciale non può essere pagato con le rimesse degli emigrati e con le spese, ormai esili, dei forestieri.

Del resto la situazione di crise è comune a molti dei paesi usciti dalla guerra e nei paesi vinti la depressione è assai profonda.

Per calcolare l'incremento del commercio generale (importazioni e esportazioni di merci) italiano, dal 1871 al 1910, per medie quinquennali, e, in fine per anni singoli, è bene procedere col metodo dei *numeri-indici*. Si suppone uguale a 100 la media del 1.° quinquennio, e si traducono le cifre dei quinquenni o degli anni posteriori in cifre relative alla media quinquennale 1871-75, uguale a 100.

MEDIA	Cifre assolute			Cifre relative		
	Totale	Imp.	Esp.	Totale	Imp.	Esp.
	(milioni di lire)					
1871-75	2,255	1,181	1,973	100,–	100,–	100,–
1876-80	2,257	1,189	1,067	100,1	100,7	99,4
1881-85	2,411	1,306	1,104	106,9	110,6	102,9
1886-90	2,344	1,389	954	103,9	117,7	88,9
1891-95	2,127	1,154	972	94,3	97,7	96,6
1896-900	2,621	1,398	1,223	116,3	118,4	113,9
1901-905	3,347	1,829	1,517	148,4	154,9	141,4
1906-910	4,836	2,933	1,906	224,6	248,3	176,6
ANNI						
1906	4,420	2,514	1,905	196,–	212,0	177,5
1907	4,829	2,880	1,948	214,1	243,9	181,5
1908	4,642	2,913	1,729	295,8	246,6	161,0
1909	4,978	3,111	1,866	220,7	263,4	173,9
1910	5,325	3,245	2,079	236,2	274,7	193,7

Nel periodo considerato, le importazioni passavano da 100 a 274,7; le esportazioni da 100 a 193,7; il commercio totale da 100 a 236,2. Nel

Germania, anche immense cadute di acqua, capaci di sviluppare energie elettriche di straordinaria potenza, gli Stati Uniti non potevano essere soltanto un paese agricolo, ma dovevano aspirare ad avere il più grande sviluppo industriale. Ciò non era o non pareva possibile se non attraverso una fase di protezionismo industriale. Così, abbandonata la politica liberale, nel 1871 e nel 1874, gli Stati Uniti iniziarono il movimento protezionista, che si accentuò nel 1883 e si completò nel 1890

discorso col quale inaugurava l'Esposizione internazionale dell'industria e del lavoro in Torino, ai 29 aprile 1911, il Ministro di Agricoltura poteva dire: «Tutti gl'indici dell'attività economica segnano un progresso continuo. L'indomani dell'unità costituiva grave preoccupazione un piccolo sbilancio commerciale; oggi che i valori del commercio internazionale sono più che quadruplicati, uno sbilancio di oltre milleduecento milioni si salda assai agevolmente. Anche industrie le quali trovavano difficoltà di sviluppo si sono formate e progrediscono, e alcune si sono nobilmente affermate sul mercato mondiale. Poche industrie appena potettero comparire alla prima festa del lavoro italiano a Firenze, nel 1861; e come par dimessa la veste di allora di fronte allo imponente edificio industriale che quì l'Italia ha eretto per cimentarsi nel confronto coi progressi delle altre nazioni! L'industria cotoniera nel 1862 non lavorava nelle filature italiane più di centocinquantamila quintali, mentre ora già ne raccoglie due milioni; anche l'industria della seta, che è tradizione italiana, ha fatto passi da gigante. Nel 1860 la produzione di seta greggia superava appena il milione di chilogrammi; ora siamo intorno ai sei milioni. A questi e ad altri indici sicuri di progresso industriale e commerciale fa complemento orgoglioso il progresso della produzione agricola, che ascendeva nel 1860 appena a tre miliardi, vale a dire ad un prodotto medio di 124 lire per ettaro, mentre raggiunge ora già i sette miliardi, con un prodotto medio per ettaro più che doppio, e cioè di circa 260 lire. La produzione industriale ed agricola, non più ormai di questa o quella regione, bensì dell'Italia tutta, col suo progredire incessante, trova riscontro nel continuo sviluppo del traffico interno ed esterno». Ed a conforto di queste affermazioni, il Ministro richiamava l'attenzione sui principali indici del movimento economico italiano, durante l'ultimo cinquantennio, che sono pubblicati in Appendice a quel discorso. Confronta: *Discorso pronunziato dall'on.* Nitti, Ministro di Agricoltura, per l'inaugurazione dell'Esposizione di Torino, Roma Bertero, 1911, pp. 13-64. La guerra ha fatto sorgere o sviluppare molte industrie, che però sono in buona parte già caduteper il loro stesso carattere e per i corsi di produzione: alcune industrie si sono allargate, molte si sono ridotte. In generale la produzione industriale è diminuita come dimostra il consumo delle materie prime più fondamentali.

con i famosi *bills* di Mac Kinley. Alla Tariffa Mac Kinley (*Mac Kinley act*) del 1890, succedettero il *Wilson act* del 1894 e il *Dingley act* del 1897. La trasformazione industriale degli Stati Uniti, resa facile da condizioni naturali vantaggiosissime, è stata enorme.

Ai 15 marzo 1909, il Presidente Taft convocava, in sessione speciale, il Congresso e, ai 16, presentava un breve Messaggio per chiedere una revisione della tariffa doganale, che « assicurasse una protezione uguale alla differenza esistente fra il costo di produzione all'estero e il costo di produzione nell'Unione », che fornisse entrate nuove e che servisse da opportuno mezzo di rappresaglia. Ai 17 (nel Nord-America si corre assai) era presentato il progetto di legge, che fu detto *Payne Tariff Bill*. La *Payne Tariff* proponeva riduzioni sul ferro e l'acciaio, franchigie per gli strumenti agricoli, un diritto di 8 cents sul thè ed aumenti su altre voci. La caratteristica del *Payne Tariff Bill* era nelle rappresaglie proposte : tariffa massima più alta, in genere del 20%, della tariffa Dingley, da applicarsi automaticamente ai paesi che non accordassero alle esportazioni dall'Unione nord-americana il trattamento della nazione più favorita ; estensione del principio dei diritti compensatori e via dicendo. Durante la discussione, furono scartati i diritti sul thè, ma il *Payne Tariff Bill* fu adottato. La tariffa generale approvata dal Congresso era in media di 1% più alta di quella Dingley. Approvata dal Congresso, la Tariffa fu portata al Senato. Quivi il senatore Aldrich presentava un *Aldrich Tariff Bill*, chiedendo fosse sostituito a quello Payne, approvato già dalla Camera. L'*Aldrich Bill* proponeva una tariffa massima più elevata del 25% di quella Dingley e una generale che la seguiva assai da vicino. Nella discussione molte modifiche furono concordate, e la Tariffa Aldrich fu vivamente attaccata, appunto perchè troppo simile a quella Dingley. Ad ogni modo una nuova tariffa (che prese il nome di *Tariffa Payne Aldrich*) fu votata ai 5 agosto 1909. La tariffa generale andò subito in vigore, quella massima fu protratta ai 31 marzo 1910. In virtù della tariffa massima, dazi differenziali del 25% saranno imposti alle merci dei paesi che facciano ai prodotti americani un trattamento differenziale sfavorevole. Il Presidente degli Stati

Uniti deve giudicare se esiste o non questo trattamento differenziale sfavorevole: se non esiste deve proclamarlo; ove esista si applica automaticamente la tariffa differenziale nordamericana. La tariffa generale Payne-Aldrich è in media più alta di 1,10% di quella Dingley, ed è gravemente protettiva: quella differenziale è proibitiva affatto *.

La *Payne Adrich tariff* ha raggiunto l'effetto desiderato di procurare maggiori entrate? Applicata ai 6 agosto 1909, nell'anno finanziario chiusosi ai 6 agosto 1910, le dogane davano quanto mai aveano per lo innanzi dato: le merci entrate in franchigia erano solo il 49,15 % del totale, invece del 53 % quanto erano sotto l'impero della tariffa Dingley. Sembra però che al maggiore introito delle dogane abbia contribuito il *rush* degli importatori che si affrettarono a introdurre nel paese merci in grande quantità, prima che entrassero in vigore i diritti più elevati †. Per quanto la tariffa generale Payne-Aldrich, non si distacchi molto da quella Dingley, il paese, specialmente le classi popolari, fu scontento e i repubblicani pagarono nelle elezioni, il fio di averla votata. Una maggioranza di democratici e di progressivi fu mandata al congresso, la quale si è impegnata nei Comizi, alla riduzione delle tariffe. Convocato il Congresso, democratici e progressisti si misero all'opera, cominciando col ridurre dal 44% al 29 % *ad valorem* i dazi sulle lane. Il presidente Taft oppose il suo *veto* e annullò la riduzione. Lo stesso avvenne in seguito per gli sgravii votati dal Congresso sui cotoni, sui prodotti chimici, sul ferro e sull'acciaio, nell'agosto del 1911, e subito annullati da Taft.

Gli Stati Uniti che non ne hanno punto bisogno hanno conservato tariffe protezioniste: anche le tariffe introdotte dopo la guerra e le disposizioni doganale sono inspirate a criteri di protezionismo.

Gli Stati Uniti aveano prima della guerra, una posizione eccezionalmente importante; hanno dopo la guerra una si-

* Confr. Bogart: *Cronique financières* (*États-Unis*), in *Revue de Science et Législation financières*, del 1909, pp. 600-604.

† Conf. Bogart: *Cronique financières* (*États-Unis*), in *Revue de Science et Lègislation financières* del 1911, pp. 103-104.

tuazione di così grande superiorità da esercitare il controllo di molte materie prime.

Se prendiamo le otto materie prime più fondamentali (cereali, lana, cotone, carbone, petrolio, ferro) troviamo gli Stati Uniti di America in situazione eminente prima della guerra in situazione di vera egemonia dopo la guerra. Le cifre raccolte e pubblicate dalla società delle nazioni sono veramente impressionanti.

Ora gli Stati Uniti sono nello stesso tempo il più gran paese industriale e il più gran paese agricolo, e non è lontana l'ora in cui sentiranno il bisogno di un libero scambio completo non avendo più nulla a temere e ogni concessione liberale potendo essere loro di vantaggio *.

Da quanto si è detto finora risulta che prima della guerra i grandi paesi dell'Europa moderna non consideravano il libero scambio o il protezionismo come forme economiche pure, come tipi da raggiungere. Ma, ciascuno cercava con quei mezzi di politica finanziaria che riteneva più adatti, di sviluppare il più grande numero di risorse possibili: ciascuno sentiva la

* Commercio degli Stati Uniti di America in milioni di dollari.

	Importazione	Esportazione
1790	23	20
1820	74	69
1850	173	144
1870	435	392
1880	667	835
1890	789	857
1895	731	807
1898	616	1.231
1900	849	1.394
1901	825	1.487
1905	1.117	1.491
1911	1.527	2,291
1914	1.892	2.461
1919	3.095	7.974
1920	5.238	6.756

Data la diminuita capacità di acquisto dell'Europa gli Stati Uniti di America tendono sopra tutto a sviluppare il loro immenso mercato interno.

necessità di una grande industria nazionale e per ragioni demografiche e per la sua conservazione futura, non rinunziava a proteggere l'agricoltura dalla concorrenza dei paesi nuovi. Si affermava in tutti una tendenza sempre più manifesta di equilibrare la produzione al consumo. Mentre non vi era quasi in nessuna parte, un vero ritorno a quelle pratiche liberiste, che mezzo secolo fa pareano sacre, e tali ancora son dette da non pochi economisti, si accentuava il bisogno verso grandi accordi internazionali, intesi a regolare gli scambi e quindi la produzione all'interno di ciascuna nazione nel modo più vantaggioso. Era non già un sistema assoluto (vi sono mai nella pratica sistemi assoluti ?) di libertà o di protezionismo ; ma qualche cosa di mezzo ; ma l'accordo per evitare i contrasti più aspri e nello stesso tempo lasciare la produzione di ciascun paese sempre nel bisogno di lottare.

Ma, dopo la guerra, avendo i trattati di pace voluto non già realizzare i principi di nazionalità, di autodecisione e di democrazia, ma deprimere i vinti e disordinare la loro vita interna, il commercio internazionale si è fortemente paralizzato. Le cifre del commercio attuale, ridotte in oro, indicano una profonda depressione : sono diminuiti gli scambi, come è diminuita la produzione. La guerra ha prodotto dal punto di vista economico assai minore danno dei trattati di pace. È difficile dire quanti stati vi sono in Europa ; in molte parti i nuovi stati sono creazioni arbitrarie. Ora ognuno ha sviluppato forme di protezionismo esageratissime. D'altra parte i cambi elevatissimi limitano ogni commercio internazionale e la loro instabilità è più dannosa della loro elevazione. Il commercio internazionale diventa spesso una speculazione rischiosa : si compera a un cambio, non si sa a che cambio si possa vendere. Gl'importatori temono ogni diminuzione dal giorno dei loro acquisti ; gli esportatori si rallegrano di ogni aumento. La Germania era il più grande regolatore e anche il più grande calmiere della produzione continentale e al suo sforzo e alla sua organizzazione si doveano sopra tutto i bassi prezzi. Ora all'interno di ogni paese si creano monopoli di fatto, fra le tariffe doganali protezioniste, gli alti cambi e la mancanza di una vera concorrenza.

Questo periodo di disordine si potea facilmente prevedere: ma ha superato in realtà le previsioni più pessimiste.

XXII.

Le imposte sulla fabbricazione, sulla vendita e sul consumo di merci.

179. Le imposte indirette assumono, abbiam detto, forme diversissime: ma oltre i dazi di dogana, principale importanza hanno le imposte sulla fabbricazione e sullo spaccio, i dazi sul consumo, le privative fiscali. Hanno minore importanza nei bilanci moderni le imposte di riscossione immediata.

Una forma, in apparenza almeno, semplice, è quella delle imposte di fabbricazione. Vi sono merci di largo consumo che si fabbricano, in generale, in pochi siti: invece di colpire il consumo si colpisce preferibilmente la fabbricazione. Qualche volta ciò può essere una economia di spesa, una semplificazione, più spesso ancora si preferiscono qneste imposte per la loro semplicità e perchè non mettono gli agenti del fisco in diretto contatto con i consumatori.

Le imposte sulla fabbricazione sono d'origine assai recente; quando l'industria non era ancora accentrata doveano riescire di impossibile applicazione. Non mancavano bensì prima in qualche paese imposte sullo spaccio, o imposte generali di fabbricazione, che colpivano ogni produzione *.

* In Spagna esistevano l'*alcavala*, che colpiva tutte le vendite mobiliari delle merci in vendita e la *bolla*, che colpiva nell'interno stesso delle manifatture i prodotti fabbricati. Adamo Smith attribuisce in gran parte all'*alcavala* le cause della decadenza spagnuola. Ma a quante cose questa decadenza è stata attribuita! Alcuni hanno voluto vederne la causa nei gesuiti, nella inquisizione e nell'educazione clericale; altri, nell'accentramento di ogni potere; altri nella scoperta dell'America e nelle cattive abitudini derivate dalla grandezza coloniale; altri nello sviluppo delle grandi fortune da una parte e nell'accattonaggio dall'altra; chi in una cosa e chi in un'altra. Tutti coloro che studiano un solo lato di un grande problema non tengono mai presente la complessità dei fenomeni della vita sociale. Certo l'*alcavala* dovè essere molto dannosa se perfino una grande regina di Spagna, nel suo testamento, ne consigliava ai successori l'abolizione.

Ma fra le vecchie e le nuove imposte sulla fabbricazione esiste una differenza profonda. Quando i consumi erano scarsi (e sono ancora in non pochi paesi) si colpivano i generi di prima necessità con le imposte indirette : sopra tutto la fabbricazione del pane. In Italia è esistita lungamente una imposta estremamente vessatoria, che si chiamava appunto il *macinato :* in ogni molino gli agenti del fisco colpivano la trasformazione del grano in farina. Il numero dei molini era grandissimo : la riscossione risultava penosa, mancando mezzi di facile controllo e trovandosi quasi sempre gli agenti del fisco in diretto contatto con i piccoli consumatori, che difendevano giustamente il primo elemento della nutrizione popolare *. Queste forme quasi selvagge di imposizione sono abbandonate oramai anche nei paesi meno ricchi : e in generale si tende a colpire alcuni generi non indispensabili e a cui produzione è accentrata , come per esempio, la fabbricazione dello zucchero dell'alcool, della birra, ecc.

Le imposte sulla fabbricazione, per essere convenientemente applicate, richiedono che la produzione sia accentrata in pochi punti e in intraprese di facile sorveglianza : si applicano, o alle materie prime, o ai prodotti lavorati.

In questa materia, i sistemi di accertamento e di riscossione hanno una importanza anche maggiore ehe in altre. Le esigenze fiscali non devono ostacolare i progressi delle industrie : e nè meno gli accertamenti avere carattere di arbitrarietà. D'ordinario, le imposte di fabbricazione si riferiscono a industrie, le quali si svolgono in limiti definiti e per cui, quindi, la tassazione non trova ostacoli ehe altrimenti troverebbe. Spesso, anche le imposte di fabbricazione hanno non soltanto un'azione fiscale : ma servono come correttivo dei dazi esterni di dogana. Così accade per lo zucchero. Vi sono alcune merci che non potrebbero essere prodotte in monopolio dallo Stato senza grave danno, che sfuggirebbero assai spesso alle licenze e ai dazi sul consumo e che si preferisce quindi colpire con imposte di fab-

* Negli ultimi anni però i metodi di riscossione e di controllo si erano perfezionati e il macinato sarebbe entrato nelle abitudini senza grandi difficoltà.

bricazione. Ma è la natura stessa dei prodotti che determina le forme differenti di imposizione.

Imposte di fabbricazione è forse termine impreciso: forse sarebbe meglio dire imposte sulla produzione.

Di fatti qualche volta non si colpisce la trasformazione della materia prima (come il grano in farina; la barbabietola in zucchero, ecc.) ma a dirittura la produzione.

In alcuni paesi vi sono, come in Italia, speciali imposte sul vino: o si colpisce la quantità di uva o di vino ottenuta, o si colpisce la superficie coltivata a viti. Dove non vi è monopolio del tabacco, si colpisce la superficie coltivata a piante di tabacco.

Si colpisce in altri paesi non il consumo, ma la produzione del gaz luce e della energia elettriea per riscaldamento ed illuminazione.

Vi sono paesi in fine che hanno colpito, per le necessità derivanti dalla situazione finanziaria dopo la guerra, anche la produzione di merci che sembrano adatte a questo genere di importazione: i saponi, le acque minerali, i tessuti, i guanti, i fiammiferi, le polveri piriche ecc.

180. Sono soggette in molti paesi alla imposta sulla fabbricazione, e in generale si prestano meglio a questa forma tributaria, alcune merci di grande consumo e che non rispondono in generale a bisogni di prima necessità: l'alcool, lo zucchero la birra, ecc.

L'alcool in alcuni paesi è monopolio di Stato; e si verifica dovunque una spiccata tendenza verso la forma di monopolio. Dove non vi è monopolio vi è imposta sulla produzione. In Italia, con decreto di catenaccio dei 21 settembre 1910, la tassa interna di fabbricazione degli spiriti fu portata da lire 200 a lire 270 per ogni ettolitro di alcool anidro, alla temperatura di gradi 15'56 del termometro centesimale. Dopo quella dell'alcool fra tutte le imposte di fabbricazione, primeggia per importanza quella dello zucchero.

La legislazione dello zucchero è fra le più complicate ed è tuttavia in mutazione frequente. Lo zucchero costituisce oramai uno dei più grandi prodotti di consumo. L'uso, che prima era relativamente scarso, si va sempre più generalizzando.

Pochissimi prodotti possono vantare una progressione di consumo come lo zucchero. L'Italia soltanto sembra fare eccezione a questa regola quasi generale; il consumo dello zucchero infatti, per le alte tariffe doganali e le elevate imposte di fabbricazione, si è mantenuto quasi stazionario! In altri paesi, dove lo zucchero costa la metà o un terzo o anche assai meno che non costi in Italia, invece, il consumo medio individuale dello zucchero è cresciuto rapidissimamente. Or chi sappia quanta utilità abbia lo zucchero per l'economia dell'organismo non può non impensierirsene. L'altissimo prezzo del sale e il debole consumo dello zucchero, due fatti che dipendono da cause esclusivamente fiscali, sono se non di pari gravità, almeno due cose ehe in Italia non possono non preoccupare *.

Dato l'aumento crescente della produzione dello zucchero, ora che la più gran parte di esso non viene dalla canna, ma dalla barbabietola, si comprende come in tutti i paesi la imposta sullo zucchero sia stata considerata come un grande cespite di entrata: è una imposta ehe, come ha detto sir Stafford Nortchote, è divenuta l'*eroe di tanti bilanci e il tormento di tanti ministri*. Non è piccolo problema (e non è questione risoluta definitivamente in alcun paese) quello di conciliare

* In Italia le imposte di fabbricazione anche prima della guerra erano moltissime. Esse colpivano la fabbricazione degli spiriti, della birra, delle acque gassose, delle polveri e altre materie esplosive, della cicoria preparata, dello zucchero indigeno, del glucosio, dei fiammiferi; la rettificazione degli oli minerali greggi e la estrazione degli oli minerali di resina, di catrame e di ogni altra materia: la fabbricazione dell'olio di seme di cotone; la produzione del gaz luce e della energia elettrica: la fabbricazione dell'acido acetico puro e la rettificazione dell'acido impuro. Erano dunque già tante che comprendevano quelle che si trovano nella maggior parte degli altri paesi. Le più notevoli imposte di fabbricazione, dopo quelle dell'alcool e sugli zuccheri, erano quelle sul gas e sull'*energia elettrica* (0,02 per ogni m.3 di gas luce proveniente dalla distillazione del carbone; 0,08 per ogni m.3 di gas luce proveniente dalla distillazione di oli minerali, eccetto pel gas prodotto pei consumi pubblici; e L. 0,60 per ogni ettowat ora di energia elettrica) · l'imposta sui *fiammiferi* (un centesimo per ogni 30 fiammiferi fini; un centesimo per ogni 60 fiammiferi comuni; un centesimo per ogni tre fiammiferi ascendi-scale), quella sulla *birra* (L. 1,20 per ettol. mentre il dazio doganale è di tre lire), quella sul *glucosio* ecc. Dopo la guerra quasi tutte le antiche imposte di fabbricazione sono state aumentate e molte nuove aggiunte.

in questa materia gl'interessi della industria e quelli del fisco: coordinare le imposte di fabbricazione e i dazi di confine in modo che non vi siano impedimenti dannosi da una parte, ma nè meno extraprofitti immeritati dall'altra. La Germania, avea prima della guerra il primo posto nella industria dello zucchero, ha determinato con i suoi ordinamenti fiscali in non poca parte lo svolgersi rapido e potente di tale industria. Nella determinazione della imposta sulla fabbricazione dello zucchero si sono seguiti da prima criteri esteriori e indiziari e poi, solo assai più tardi, l'imposta ha cercato di seguire una via meno empirica. Quasi dovunque si è colpita da principio la materia prima e più tardi soltanto si è giunti a colpire il prodotto. La grande difficoltà, è, nel coordinare il regime doganale alle imposte dì fabbricazione. Da una parte non è possibile riconoscere che senza un regime doganale adatto è assai difficile che una industria saccarifera nazionale possa sorgere. Dall'altra le imposte sulla fabbricazione dovrebbero correggere le ingiustizie derivanti dalla protezione. *Drawbacks*, sovra tasse, premi, accordi internazionali, tutto, si può dire, è stato tentato in questa materia, che è certamente una delle più complicate in materia d'imposizione e in materia di dogane *. La corsa ai premi, agli incoraggiamenti artificiali alla produzione interna fu frenata dalla convenzione di Bruxelles, dei 5 marzo 1902. In tale convenzione (intervenuta fra l'Italia, l'Austria Ungheria, il Belgio, la Francia, la Germania, la Gran Brettagna, i Paesi Bassi, la Spagna, la Svezia e la Norvegia) si soppressero i premi diretti e indiretti alla produzione ed esportazione dello zucchero. Fu imposto il regime dei depositi doganali sotto sorveglianza alle fabbriche e raffinerie; fu limitata la sopra tassa e imposto alla importazione un diritto

* Cfr. Ellena: *I tributi sullo zucchero e sugli spiriti* nell'*Archivio di statistica*, Roma, 1878 Wolff: *Die Zuckersteuer*, etc. Tubingen 1882 estratto); Bivort: *Législation des sucres en France et dans les principaux pays étrangers*, Paris, 1885, 5. ed., Paasche: *Zuckerindustrie und Zuckersteuer*, 1894, (estratto) e *die Zuckerproduckunder Welt*, Leipzig. 1905, Stringher: *Lo zucchero nella legislazione internazionale*, Roma, 1899 (estratto), Truchy: *La nouvelle législation des sucres* in *Revue de Science e Législation financières* del 1903. p 225 e *La Convention sucriere de* 1907, nella stessa *Rivista*, 1908, p. 483.

non minore dell'ammontare dei premi diretti e indiretti accordati nel paese di origine. Però a questi vincoli non sono tenute la Spagna, l'Italia e la Svezia fino a tanto che non esporteranno.

La convenzione del 1902 fu completata dall'atto addizionale dei 28 agosto 1907 relativamente all'Inghilterra, la quale volle essere liberata dall'obbligo di colpire, con una sovratassa uguale al premio, gli zuccheri che godono premi nei paesi di origine; gli altri Stati contraenti si sono impegnati a non continuare ad accordar premi. Col protocollo dei 19 decembre 1907, aderiva alla Convenzione di Bruxelles anche la Russia, impegnandosi, pur conservando il suo regime fiscale degli zuccheri, a non garentire ai suoi produttori vantaggi maggiori del prezzo massimo di vendita del mercato interno e a limitare la quantità di zucchero da esportarsi con restituzione o esenzione delle imposte sul consumo interno. Il nuovo regime degli zuccheri obbligava le potenze contraenti per cinque anni a partire dal 1° settembre 1908 *.

Le imposte di fabbricazione riguardano come abbiam detto in generale merci la cui produzione è accentrata: non sono possibili, anzi, o almeno non sono convenienti, dove questa condizione non esiste. E per ciò che, oltre quelle accennate,

* Il 4 ottobre 1910 lo zucchero valeva L. 52,25, il 1. luglio 1911 era salito a L. 56,25, a fine settembre 1911 il disponibile costava L. 59 a tonnellata. La produzione della campagna 1910-1911 fu di tonnellate 2,580,231 per la Germania, di tonn. 1,536,143 per l'Austria Ungheria di tonn. 650,540 per la Francia, di tonnellate 284,474 per il Belgio e di tonn. 221,359 per l'Olanda. Le altre nazioni hanno avuto una produzione assai limitata, quindi possiamo dire che la produzione europea nel 1910-1911 è stata di tonn 5,272-747, a cui si possono aggiungere tonn. 408,423 che corrispondono all'ammontare delle importazioni d'oltre Oceano. Il consumo dell'Europa continentale ammontò a tonn. 2,719,762 e le esportazioni sulle quali l'Inghilterra ha prelevato la maggior parte di ciò che le bisognava, sommarono a tonnellate 2,488,509. La Germania, in un brevissimo periodo di anni si è portata alla testa della produzione di zucchero di barbabietola. Dopo aver ottenuto, con 469,750 ettari di barbabietole, 2,600,000 tonnellate di zucchero, essa si apprestava a produrne nel 1911-1912 ancora di più, con 499,834 ettari di barbabietola Dopo la guerra tutta la produzione dello zucchero nell'Europa centrale è stata sconvolta per la divisione dei vari territori produttori e per la situazione politica di molti paesi, fra cui sopra tutto la Russia.

hanno in generale grande importanza le imposte di fabbricazione sulla birra, sui fiammiferi, sulla produzione della luce mediante il gaz, l'elettricità e il carburo di calcio, ecc. ecc.

In generale, nei paesi più progrediti, le imposte sulla fabbricazione hanno seguito presso a poco lo stesso cammino. Hanno cominciato con colpire materie prime necessarie all'esistenza, il grano nella sua macinazione, le carni all'atto della vendita, e man mano, sono andate a colpire generi di grande consumo, ma non strettamente necessari all'esistenza: alcool, zucchero, birra, polveri piriche, glucosio, fiammiferi, ecc. Si tratta in generale di industrie che per la loro specializzazione e i loro progressi di fabbricazione non tollerano monopoli; ma che riguardano generi di largo consumo. Da principio queste imposte si applicavano d'ordinario sulle materie prime necessarie all'industria: ora che i progressi tecnici sono notevolissimi, si applicano ordinariamente ai prodotti di ciascuna industria.

181. Ma le merci di più largo uso possono essere colpite o da imposte di fabbricazione, o quando ciò non sia possibile, da imposte sulla circolazione o sul consumo. Si può, o chiudendo con barriere i centri abitati e inducendo coloro che introducono merci a pagare secondo le tariffe, o colpendo con speciali imposte i rivenditori e in generale gli spacci di merci, ecc. Tutte queste imposte però sono generalmente odiose quando riescono inquisitive. Così in Italia, dove le città sono custodite da speciali agenti finanziari, l'inquisizione riesce molesta. Più semplice e più comodo sistema è colpire le rivendite; così si può spesso fare a meno di turbe di agenti fiscali e di inutili molestie ai contribuenti.

Vi sono due sistemi principali in questa materia: il sistema francese (*octrois*) e il sistema inglese (*excises*). Parecchi stati non hanno mai avuto dazi sul consumo (*octrois*) sul modello francese: così la Svezia, la Norvegia, la Russia, ecc.; altri li hanno avuti e li hanno aboliti: così il Belgio, la Svizzera, la Danimarca. La Francia e l'Italia soltanto, fra le grandi nazioni, hanno dazi sul consumo: ma mentre in Francia i dazi sono soltanto locali, in Italia alimentano insieme il bilancio dello Stato e il bilancio dei comuni *.

* I dazi interni sui consumi (*octrois*) i quali colpiscono i generi di con-

In Francia l'*octroi* costituisce la base della finanza locale, e se non è simpatico alle popolazioni e non è rispettabile per i risultati, è rispettabile almeno per l'età e per la tradizione. Quando nel 1791 tutte le imposte indirette furono soppresse, anche l'*octrois* scomparve. Ma poi, sotto l'altro nome di *octroi municipal et de bienfaisance*, fu ristabilito nel 1799. Fu presentato come avente per scopo di venire in aiuto della pubblica assistenza, e da Parigi fu esteso a tutti i comuni. Nel 1809 furono stabilite cinque categorie, fuori di cui nessun articolo poteva essere colpito. La legge del 1816 dichiarava che sarebbero soggetti ad imposta solo i generi di consumo legale. I diritti di *octrois* possono essere aumentati di sovratasse che portano il nome di decime e mezze decime. Gli *octrois* possono essere esercitati in regia semplice, in regia interessata e dati in appalto. La dichiarazione è una formalità obbligatoria. Il viaggiatore, come del resto in Italia, deve mettere l'impiegato in grado di verificare se gli oggetti che porta sono sottomessi all'*octroi*. In Francia, come in Italia, le spese di riscossione sono rilevantissime e i dazi interni sono di non piccolo ostacolo alla circolazione delle merci e allo svolgersi degli scambi. Il combustibile e le materie prime destinate agli stabilimenti industriali e alle manifatture dello Stato, possono essere introdotti senza essere sottopasti a dazio; sempre che siano destinati alla produzione. L'*octroi* è stato sempre attaccato dagli economisti come l'imposta che più noccia alla libertà di circolazione, che è prima condizione della vita economica di un paese. Pure in Francia, non ostante tutti i tentativi fatti prima e la grande ricchezza del paese, solo assai tardi, con la legge del 29 decembre 1897, è stata fatta una vera riforma degli *octrois*. Oramai gli *octrois*, che sono in vigore, cadono principalmente sull'alcool, sui vini, sui commestibili, sui combustibili, sui foraggi, sui materiali di costruzione e su altri oggetti diversi.

sumo nella loro circolazione all'interno di uno stesso Stato assumono forme assai diverse. Erano nel Medio Evo ordinati con varietà grande di criteri: ma costituivano entrate importanti e spesso assai malefiche allo sviluppo degli scambi. Sono celebri le riforme fatte in Inghilterra nel 1660; ed è celebre quella eseguita nel 1661 da Colbert in Francia.

Le imposte nascono difficilmente: ma, come dicea L. Say, muoiono più difficilmente ancora.

Dopo la riforma del 1897, gli *octrois* sono vere imposte locali sui consumi, possono avere carattere *fiscale* soltanto, e non risolversi in dogane locali interne con fini di protezione, si stabiliscono solo quando un comune non ha come fare altrimenti fronte alle spese obbligatorie, e devono cadere esclusivamente sugli oggetti di consumo locale. Gli *octrois* hanno quindi perduta l'importanza che aveano prima della legge del 1897 e danno ora in complesso assai meno. L'*octroi* non esiste ormai che nei comuni importanti, (nel 1909, solo 1516 *comuni*, su di un totale di 36225 comuni francesi, il 4, 18%, cioè, aveano *octrois*); ma dove esiste è la principale entrata locale. Il prodotto totale dell'*octrois* è sempre considerevole.

La legge del 1897 autorizzava i comuni a sostituire ai diritti di *octrois* imposte autonome sul reddito dei capitali, sul reddito delle professioni, sul valore locativo, licenze municipali e imposte sulle vetture, sui cavalli ecc. Nel 1910 solo 207 comuni aveano usufruito di questa facoltà, applicando imposte autonome (sul reddito netto dei fabbricati, sul valore venale dei fabbricati, sul valore locativo, sui velocipedi, sui pianoforti, di licenza ecc.)

Le spese di riscossione degli *octrois* in media (1908) rappresentavano 11,27% dell'entrata lorda. Nel maggior numero dei comuni (886 su 1516) gli *octrois* erano nel 1909 amministrati in regia semplice. In Italia i dazi interni di consumo sono anche più molesti, alimentando insieme la finanza dello Stato e la finanza locale. Riescono inoltre assai costosi e anche assai dannosi alla circolazione *.

* La materia del dazio consumo ha dato luogo in Francia a innumerevoli pubblicazioni. Cfr. tra le tante: Olibo: *Code des contributions indirectes et des octrois*, Lyon, 1878; E. Bonnal: *Traité des octrois*, Paris, 1873; Bamberger: *Die Aufhebung der indirekten Gemeindeabgaben in Belgien, Holland und Frankreich*, Berlin, 1871; Wagner: *Finanz*, pag. 888 e seg.; Bloch: *L'octrois* 1878. G. de Greef: *Les impôts de consummation*, Paris, 1884; A. des Cilleuls: *Caractères et différences des anciens et nouveaux octrois*, Paris, 1885; ecc. Quì non si è potuto che accennare alla antica origine e allo sviluppo degli *octrois* in Francia; ma senza poter entrare in dettagli sulla loro organizzazione.

182. Secondo l'ordinamento italiano vi sono comuni aperti e comuni chiusi. I comuni chiusi sono quelli che hanno popolazione più numerosa (sono già da gran tempo oltre 200), e in essi l'entrata di talune merci di più largo consumo è colpita dal dazio. I comuni aperti, e sono la grandissima maggioranza, non hanno barriere daziarie; ma è colpita la vendita a minuto dei prodotti tassati. In Italia i dazi di consumo sono governativi e comunali. Il dazio di consumo governativo colpisce merci di consumo generale (come le bevande [vino, vinello, mezzo vino uva e liquori] le carne suine, bovine ed ovine, il riso il burro, l'olio, il sego, i semi e i frutti oleiferi e lo zucchero) e il dazio comunale colpisce di preferenza oggetti di consumo locale (come la birra estera e nazionale, le acque gassose, il pollame, le uova, la cacciagione e la selvaggina, i latticini, i pesci freschi e salati, gli erbaggi, le frutta, i foraggi, le conserve, i coloniali, i commestibili, le materie grasse, la profumeria, la carta, i vetri, i metalli ed i materiali di costruzione, il mobilio, la neve ed il ghiaccio). Ma i comuni hanno, per effetto della legge del 3 luglio 1864 e di leggi seguenti, il diritto di mettere dazi addizionali sui generi colpiti dal dazio governativo. I comuni prendevano prima, poco meno della metà di tutte le loro entrate dal dazio di consumo; ora, dopo la legge 23 gennaio 1902, che ha abolito il dazio sulle farine, sul pane e sulle paste ricavano assai meno.

La legge del 3 luglio 1864 disponeva che fossero colpiti dal dazio governativo il vino, i liquori, le carni, concedendo ai comuni di aggiungere quote addizionali in loro vantaggio fino al limite del 40%. Potevano inoltre i comuni stabilire dazi su altri generi commestibili, determinati uno per uno, e ciò fino al massimo del 10% del loro valore medio dell'ultimo quinquennio; ma, subito, il decreto legislativo del 28 giugno 1865, mentre ribassò dal 40 al 30% della tariffa governativa il dazio addizionale dei comuni, estese il dazio governativo anche alle farine, al riso, agli oli, al burro, al sego, allo strutto, e allo zucchero. In seguito si continuò sulla stessa via dannosa di concedere allo Stato ciò che si toglieva ai comuni e a mettere dazi nuovi. La legge 11 agosto 1870 allargò notevolmente i diritti dei comuni in materia di dazi di consumo: accordò loro per-

fino di tassare, previo decreto reale, merci non contemplate dalle leggi *. Nell'ordinamento italiano il dazio comunale si estende a tutte le merci non colpite da dazio governativo; mentre quest'ultimo riguarda merci tassativamente indicate dalle leggi.

Vi sono ora comuni aperti e comuni chiusi; la tendenza però è ad abolire le cinte daziarie; quindi le recenti leggi hanno agevolata la trasformazione dei comuni chiusi.

E' evidente che, nell'ordinamento attuale, il dazio è sempre più grave nei comuni chiusi, anche quando le tariffe non sono molto elevate. Invece ne' comuni aperti gli spacci e le rivendite sono colpiti sempre con scarsa approssimazione. Da questo deriva che nell'Italia settentrionale e nella centrale, ove è popolazione sparsa in assai maggior misura, e dove quindi grandissimo è il numero dei comuni aperti, mentre il consumo per la maggior ricchezza è assai più grande che non sia nell'Italia meridionale, il dazio è meno aspro. E non solo agli effetti del dazio governativo; ma anche, per quanto riguarda la finanza locale, la prevalenza del dazio di consumo è assai maggiore nei paesi a popolazione agglomerata. Si noti che, nel caso del dazio di consumo, la minore educazione politica, il minore sviluppo e la minore coscienza delle classi popolari fanno sì che nel Mezzogiorno i dazi di consumo siano quasi la base della finanza locale; mentre hanno importanza relativamente assai

* La legge del 1866 divideva i comuni in quattro classi · *a*) di *prima* classe sono quei comuni che hanno una popolazione agglomerata di oltre 50 mila abitanti; *b*) di *seconda* classe, quelli che hanno una popolazione agglomerata da 20 mila a 50 mila abitanti; *c*) di *terza* classe quelli che anno una popolazione agglomerata da 8 mila a 20 mila abitanti · *d*) di *quarta* classe sono infine quei comuni che hanno una popolazione agglomerata inferiore a 8 mila abitanti.

I comuni di quarta classe sono dichiarati aperti, cioè pagano in base alle imposte sulla vendita al minuto dei prodotti colpiti. Le frazioni dei grandi comuni posti fuori dell'abitato sono agli effetti della legge considerati come comuni aperti. Comuni chiusi sono tutti quelli delle tre prime categorie. Nei comuni chiusi vi è una cinta daziaria, ove tutte le prime merci indicate dalla tariffa vengono colpite al loro passaggio, nei comuni aperti, come si è visto, i generi non si presentano alla visita daziaria ma quando sono messi in vendita, vengono colpiti dai dazi: e quindi gli esercenti riversano a lor volta il dazio sui consumatori.

minore nella Italia centrale e nella settentrionale. Ma anche per il dazio governativo la differenza della imposizione è spesso enorme *.

In materia di dazi sul consumo lo Stato si è ritenuto tutti quelli che hanno maggiore importanza e più grande produttività fiscale, ed ha lasciato ai comuni di imporre o di sovraimporre assai largamente. Possono infatti i comuni imporre un grandissimo numero di generi: l'enumerazione che fa la legge è piuttosto una sommaria indicazione di categorie che non la specificazione di singoli articoli. Dal punto di vista dei comuni vi possono essere: *a*) dazi addizionali ai dazi governativi, così nei comuni aperti, come nei chiusi; *b*) dazi speciali dei comuni, così negli aperti, come nei chiusi; *c*) dazi speciali di minuta vendita sul vino e sulle carni nei comuni chiusi.

La percezione dei dazi essendo fatta dai comuni e interamente a loro spese, il dazio di consumo rappresenta per lo Stato una entrata netta. Per i comuni di Napoli e di Roma la riscossione del dazio consumo è fatta direttamente dallo Stato, il quale è obbligato ad assicurare a Napoli lire 13,215,000 annue, qualunque sia l'ammontare dell'entrata riscossa, e a Roma 15,000,000 lire, oltre la metà degli utili netti, dedotta ogni spesa, della gestione. Bisogna però notare che per i comuni le spese di riscossione sono enormi e assorbono grandissima parte di tutte le entrate: i comuni chiusi devono mantenere veri eserciti di agenti o cedere l'esercizio del dazio a privati appaltatori con danno notevole della loro finanza. In non pochi comuni le spese di riscossione assorbono il quarto di tutte le entrate; proporzione enorme la quale dimostra che mentre

* Lo zucchero paga 5 lire nei comuni aperti, 10 nei chiusi di prima classe, il vino rispettivamente 3,50 e 7; i buoi e i manzi per capo 20 e 40; la carne macellata fresca 6 e 12,50 ecc. Sono differenze enormi non inferiori nel maggior numero al 100 per %; spesso superiori. La letteratura sui dazi di consumo in Italia è larghissima. Cfr. Ricca-Salerno: *Le finanze locali* nel *Trattato* di Orlando, cap. VII; ecc. Sui dazi di consumo nei vecchi stati italiani, v. la nota opera di Cappellari della Colomba: *Le imposte di confine, i monopoli governativi e i dazi di consumo in Italia*, Firenze, 1866; Bianchini: *op. cit.* pag. 621; Alessio. *op. cit.* vol. II, cap. VI; ecc.

assai gravoso è il dazio per le popolazioni, anche per il suo carattere vessatorio e molesto, le entrate che si ricavano non sono punto proporzionali al danno che si produce. La media delle spese di riscossione è generalmente elevata: ma in alcuni comuni è a dirittura altissima.

I dazi di consumo sono generalmente assai malvisti. E senza dubbio essi, colpendo generi di consumo più necessari alla vita, riescono più molesti alle classi povere, che contribuiscono in misura assai aspra. Un dazio sulle farine è poco molesto a una famiglia agiata: molestissimo a una famiglia povera *.

Una importante riforma è stata operata con la legge del 23 gennaio 1902. Questa legge ha disposto l'abolizione del dazio di consumo sul pane, sulle paste e sui prodotti farinacei, entro il 30 giugno 1904, in generale. Per quei comuni per i quali il dazio sui farinacei sorpassava il 40% dell'entrata fu consentito protrarre il termine dell'abolizione; e al 30 giugno 1907 vi erano ancora in Italia due comuni (2 soltanto) che profittavano di tale facoltà. Fino a quando non sarà provveduto a un riordinamento della finanza locale, lo Stato concorrerà ad aiutare i comuni a riparare al vuoto portato nei loro bilanci dall'abolizione, con un assegno annuo a favore dei comuni singoli, in ragione di otto decimi del provento lordo del dazio cessato pei comuni chiusi e di sette decimi per gli aperti. Lo Stato si è venuto così ad addossare oneri sensibili. I comuni in cui cessa il dazio sui farinacei possono disporre di altre imposte indirette e in alcuni casi aumentare le imposte esistenti (art. 10). È stata resa più facile la trasformazione dei comuni chiusi in comuni aperti; è stata fissata infine una tariffa massima dei dazi di consumo, che tien conto dei consumi popolari. Sono i primi, incerti passi verso l'abolizione totale dei comuni chiusi, delle barriere messe allo scambio e alla circolazione.

* Si aggiunga il carattere inquisitore e qualche volta veramente offensivo che la riscossione ha d'ordinario, nei comuni chiusi. Chi entra in città deve assoggettarsi a visite moleste: tanto più moleste quanto più si appartiene alle classi popolari. Gli agenti del dazio ragionano un pò come i vecchi canonisti: *colunus ergo fur* e anche *villicus ergo mendax et falsus*; la visita è tanto più minuziosa e molesta quanto più si tratti di contadini o di operai. È perciò che il dazio riesce singolarmente odioso alle popolazioni ed è perciò che in Italia ha determinato non poche rivolte locali.

Il Belgio ha già, con la grande riforma di Frère Orban, abolito il vecchio sistema di dazi. L'abolizione pareva impossibile; ma sono molti anni da che è venuta e tutti sono concordi nel riconoscere i benefizi che ha portato. Nell'America del Nord, in Scozia, in Sassonia ecc. numerose riforme sono state fatte e ovunque si tende a rinunziare da parte dello Stato a ogni imposta indiretta sul consumo sotto forma di dazi interni. È una tendenza che si va delineando, anche nell'ordinamento tributario italiano.

183. Ben diverso è l'ordinamento inglese delle imposte sul consumo (*excise*). Le accise colpiscono l' oggetto di consumo all'atto della *fabbricazione* o *produzione*, oppure all'atto della *vendita* o dello *spaccio*: lo colpiscono, cioè, o presso chi lo produce o presso chi lo vende. Le accise costituiscono, ora, dopo le riforme di Lloyd George, la entrata più grande, dopo l'*income tax*, del bilancio inglese. Ma questa grande entrata è costituita da alcune imposte molto semplici: diritto sulla birra, sull'alcool, sul tabacco, sulle bevande spiritose, sulla cicoria; infine i diritti per la concessione di licenze, ecc. Ma due imposte soltanto: quelle sulla birra e sugli spiriti costituiscono la quasi totalità delle entrate; le altre imposte indirette nella stessa categoria, in paragone, hanno, meno i diritti di licenza, che, per la riforma di Lloyd George acquistarono maggior peso, pochissima importanza.

Dopo la guerra le accise sono state enormemente accresciute: basti dire che soltanto le bevande alcooliche hanno reso nel 1921 non meno di 60,9 milioni di sterline, il malto (per la birra) 124.9 milioni di sterline. Nel magnifico sforzo fatto dalla Gran Brettagna per colmare con ogni sacrifizio il deficit del bilancio han concorso largamente tutte le fonti di entrata e tutte le classi dei cittadini.

Chiamansi, come abbiamo detto, dagli inglesi *accise* quelle imposte che colpiscono le merci o generi di consumo prodotti nell'interno del regno, differenti dalle imposte dei *customs*, che riguardano le merci e generi di consumo importati nel regno da paesi stranieri (*dazi fiscali di confine*). La parola *excise* (latino *excido* e nel basso latino *accisia*, taglia, imposta)

significa etimologicamente *qualche cosa di estratto*; e l'imposta di accise può infatti essere considerata come una parte di ricavato dal prezzo del genere, pagata dal consumatore a benefizio dello Stato. Se la imposta non esistesse, il consumatore pagherebbe naturalmente un più basso prezzo sulla merce. L'imposta per altro si compenetra nel prezzo della merce. Il prezzo in fatti è diviso in due parti: una è sottratta del tutto a benefizio dello Stato, e il rimanente va al venditore. Le *accise* appartengono alla categoria delle imposte indirette, perchè quantunque messe sul produttore, ricadono in effetti sul consumatore. La consuetudine parlamentare inglese, non pertanto, classifica tra le accise anche l'imposta sui passeggieri delle ferrovie, che ha ben altro carattere e in cui l'incidenza reale e apparente ricade tutta sulle compagnie delle ferrovie, come pure un notevole gruppo di *assessed taxes*, che consistono in permessi di alcuni *sports*, commerci, occupazioni, come per esempio, permessi di caccia, porto d'armi, licenze a birrai, venditori all'incanto, ecc. *.

Le accise inglesi comprendono generi di consumo non necessario. Come dicemmo Lloyd George propose riforme anche per le *accise*, concretate nella legge di Finanza dei 29 aprile 1910

* Il sistema fiscale olandese comprendeva le *accise* assai prima che esse fossero introdotte in Inghilterra. In Inghilterra furono introdotte per la prima volta nel 1643 dal *Long Parliament*, per formare i fondi per la guerra contro Carlo I. I primi articoli soggetti all'imposta furono da principio la birra, il sidro, l'acquavite: in seguito si aggiunsero una quantità di merci e articoli alimentari e vestimenti: carne, sale, vettavaglie, allume, vetriuolo, cappelli, amido, zafferano e ogni specie di seterie o stoffe per vestiti. Le merci di prima necessità, come la carne e il sale, furono sottratte all'imposta; nondimeno, dopo il 1660, fino all'amministrazione Walpole, v'è stata sempre una tendenza all'accrescimento delle accise. Walpole, le cui larghe riforme finanziarie portarono grandi vantaggi all'Inghilterra, non solo riformò profondamente il regime doganale inglese (i *customs*) ma anche l'ordinamento delle accise; molte e vecchie *excises* infatti semplificò, altre ridusse, altre soppresse. Il suo più importante progetto fu quello denominato *Excises Scheme*: il *bill* cioè dell'esercizio dei negozi di vino e tabacco. L'*Excise scheme* di Walpole fu la base di una grande riforma. E se Walpole non potè condurre a termine la sua opera, di cui Adamo Smith fece più tardi l'apologia, essa fu la base delle grandi riforme compiute, nel 1777, da William Pitt. Cfr. sulle accise inglesi Bastable: *Finance*, libro IV, cap. 5.

(articoli 80 a 84) e per i *diritti di licenza* dei fabbricanti e rivenditori di bevande alcooliche e di birra (articoli 43 a 53). Furono elevate le *accise* sugli alcool, sulla birra, sul tabacco. In quanto ai *diritti di licenza*, ricordiamo che essi, nel sistema inglese, sostituiscono le imposte su la vendita, e devono essere pagati per ottenere l'autorizzazione a vendere determinati oggetti, il cui consumo può ritenersi d'interesse pubblico. Lloyd George ha fatto della riforma dei *diritti di licenza* uno dei capisaldi del suo programma. Nella esposizione finanziaria dei 29 aprile 1909 egli, infatti, diceva: « È generalmente riconosciuto che lo Stato non ha ottenuto un compenso sufficiente per l'invidiabile monopolio accordato al commercio, coi diritti di licenza. Il valore di questo monopolio è cresciuto negli ultimi anni, sovra tutto per la repugnanza dei magistrati a concedere nuove licenze e per i loro sforzi a restringere il numero delle esistenti. Le riduzioni, inoltre, operate nel numero delle licenze agli effetti della legge del 1904, hanno certo aumentato il valore delle licenze, che, cessando di essere annuali, divennero perpetue. Il commercio stima il valore delle licenze a 3,783,000,000 di lire italiane, con un reddito annuo di 378,300,000 lire al 10%, sul quale lo Stato non è riescito a percepire, sino al 1909, che lire 35,412,298. Una prova del valore delle licenze si ha nella indennità che, agli effetti della legge del 1904 si sono dovute corrispondere a coloro, cui i magistrati furono costretti a ritirarle. Tra il 1889 e il 1907, il Consiglio di Contea di Londra ritirò 141 licenze a 141 esercizi, che occupavano locali, espropriati per lavori edilizi di varia natura; ora il plus valore totale attribuito a quei locali per il solo fatto della licenza fu in complesso di lire 8,689,551, e cioè in media di lire 61,682,46 per locale. La contribuzione che richiede il Tesoro, è, dunque, ridicolmente bassa. È essenziale, così, procedere ad una nuova valutazione delle licenze sulla base delle indennità richieste dagli espropriati (base che gli interessati dovranno ritenere giusta); valutazione da tradursi in valore annuale, sul quale sarà imposto il *diritto di licenza*. Poi che le operazioni di valutazione richiederanno un certo tempo, il Governo propone, in via provvisoria, di aumentare i diritti di licenza sulla base della valutazione attuale, portan-

doli a un minimo di lire 126,10 per i distretti rurali, e in genere al tasso uniforme del 50 % del valore annuale della licenza. In quanto alle città, non è a dimenticare che gran parte dei *misfatti* derivanti dal commercio delle bevande alcooliche è attribuibile ai piccoli e poco raccomandabili esercizi, che non avrebbero mai dovuto avere licenze; perciò proponiamo un diritto minimo di lire 252,20 per le città sino a 5000 abitanti; un diritto minimo di lire 378,30 per le città sino a 10000 abitanti; un diritto minimo di lire 504,40 per le città sino a 50000 abitanti; un diritto minimo di lire italiane 756,60 per le città sino a 100000 abitanti; e un diritto minimo di lire 882,70 per le città la cui popolazione supera i 100000 abitanti. Ma occorre anche provvedere alle rivendite di birra, nelle quali io propongo un diritto di licenza uguale ad un terzo del valore annuale del locale, con un diritto minimo che va da lire 95,66 per i distretti rurali a 580 per le città con oltre 100000 abitanti. È bene colpire anche la vendita dei liquori negli *hôtels* e nei *restaurants*; ma occorre distinguere gli *hôtels* e i *restaurants* veri dalle case in cui non si vendono che bevande alcool che, sotto mentite spoglie: queste ultime saranno colpite con un diritto di licenza piena; gli *hôtels* e i *restaurants* pagheranno la metà, ove ricavino dalla vendita delle bevande alcooliche un quarto delle loro entrate, e un terzo del diritto di licenza, ove ricavino da detta vendita un sesto delle loro entrate. È anche giusto colpire la vendita dei liquori e delle bevande alcooliche (*intoxicating liquors*) nei *clubs*, che fanno ora una grande concorrenza alle rivendite ordinarie. I *clubs* non saranno colpiti dal diritto di licenza, ma dovranno tenere la contabilità dei liquori venduti e pagheranno una imposta proporzionale all'entrata (3 d. per sterlina). Propongo infine di riformare il sistema delle licenze per i rivenditori e i fabbricanti di bevande alcooliche, sostituendo agli attuali diritti fissi, diritti graduali, in massima, e fissi, in misura più elevati, in casi speciali ». L'agitazione prodotta dalle richieste di Lloyd George fu grande: i birrai furono i più validi alleati degli Unionisti nelle elezioni generali politiche che seguirono al rigetto del *Finance Bill* del 1909 da parte della Camera dei Lords. Dopo la vittoria dei liberali nei comizii, anche i Lords accolsero in-

tegralmente le proposte di George e il nuovo regime, nel primo anno di prova, fece sì che i diritti di licenza passassero da un provento di lire italiane 35,412,298 (1908), ad uno di lire 198,456,154,78, nel 1910-11. Una parte del provento dei diritti di licenza sulle bevande alcooliche e sulla birra va agli enti locali.

184. Le imposte indirette, di cui si è finora parlato, sono in generale, fatta eccezione di alcune, imposte di riscossione mediata: la legge colpisce il produttore o il venditore, che riescono solo mediante un processo di traslazione a riversare l'onere sui consumatori. Ma vi sono molte imposte indirette che si esigono per ruoli, che colpiscono senz'altro il consumatore, in quanto egli fa uso di alcuni oggetti. Queste *imposte indirette di riscossione immediata* prendono forme assai differenti e sono in generale abbandonate alla tassazione locale. Scomparse in molta parte le vecchie imposte suntuarie, vi sono sempre, in maggiore o minore misura, in alcuni paesi, imposte indirette sulle vetture, sui domestici, sui cavalli, sui bigliardi, sui pianoforti, sulle automobili, sui velocipedi, ecc.

Queste imposte, per le esigenze dei bilanci sono state straordinariamente aumentate dopo la guerra e hanno assunto in bilancio importanza che prima non aveano.

Sono state create moltissime imposte sui trasporti ferroviari e tramviari; imposte che colpiscono i biglietti, le fotografie, i blasoni, la cipria, i cappelli, i guanti, gli orologi, ecc. In alcuni paesi pare che con le imposte sulla vendita si torni ai criteri delle vecchie imposte suntuarie. È inutile fare una enumerazione di queste imposte: ciascun paese ne ha create a suo modo, le ha mantenute, o le ha abolite secondo i casi. Si tratta di una finanza quasi tumultuaria: bisogna crearsi entrate dovunque, comunque; e spesso i criteri economici e la logica non presiedono alle imposte nuove.

Anche la imposta sull'abitazione, (o sul *valore locativo*), abbandonata ai comuni, (è applicata in pochi comuni e rendeva in Italia, nel 1907, 3 milioni e mezzo di lire), è una imposta della stessa natura: si paga in proporzione dei fitti, supponendo che vi sia corrispondenza fra il reddito e la spesa per l'abitazione. Corrispondenza che manca spesso, o per il numero dei

figli, o per la natura diversa delle professioni, o per altre circostanze, ed è in pochi casi indice di un certo valore.

Alcune di queste imposte sono di riscossione facile e possono, se bene applicate, essere molto fruttifere, senza riescire molto vessatorie. Però l'abusarne è estremamente pericoloso in quanto riesce sempre dannoso al consumo e alla produzione.

XXIII.

I MONOPOLI FISCALI

185. Fra tutte le imposte indirette, le privative fiscali hanno importanza grandissima; ne avranno senza dubbio una assai maggiore in avvenire. Lo Stato si riserba il diritto di produrre o di vendere, o nel tempo stesso di produrre e di vendere alcuni generi di consumo più o meno largo. A differenza della posta o del telegrafo, servizi che lo Stato assume solo per ragioni di utilità pubblica e in cui non entra, o non prevale, il criterio fiscale, le privative o monopoli fiscali non hanno in generale altro scopo fuorchè quello di assicurare un'entrata finanziaria, un provento più o meno grande all'erario. I monopoli sono in generale possibili quando la produzione è accentrata: riguardano quasi sempre poche industrie che non hanno processi complicati di produzione e di vendita. Così, per esempio prima della guerra erano quasi sempre rimasti monopoli di Stato il tabacco in Italia, in Austria Ungheria, in Francia, in Spagna, ecc.; il sale in Italia, e in Austria Ungheria, l'alcool in Russia, in Olanda e in Svizzera, il lotto in Italia, in Austria Ungheria, in Spagna, i fiammiferi in Spagna e in Francia, le polveri piriche in Svizzera, in Spagna, in Francia, ecc. La Germania e l'Inghilterra non aveano monopoli, o perchè non aveano voluto introdurne, o perchè non riuscirono a rompere le esigenze degli interessati. In generale le privative fiscali tendono anch'esse a rivolgersi ai consumi voluttuari e non necessari e, tranne dove esiste la privativa del sale, non riguardano consumi necessari alla vita. Si possono classificare secondo la loro natura, in tre specie: *a*) privative sui consumi necessari, in generale abolite dovunque, o limitate al

sale ; *b*) privative sui consumi non necessari, assai importanti in alcuni Stati, e riguardanti tabacco, alcool, carte da giuoco, ecc. *c*) privative di speculazioni aleatorie in cui la certezza di vincita è da parte di chi le esercita (*lotto*), o che possono essere disciplinate in guisa da evitare ogni rischio.

La ragione principale della preferenza per i monopoli sta nel fatto che, in alcuni casi, garentiscono una entrata più alta che qualsiasi imposta di fabbricazione o imposta sul consumo. Il benefizio dello Stato è costituito dalla differenza tra il costo di produzione e il prezzo ; ciò che costituisce la imposta è la differenza fra ciò che i consumatori pagherebbero in regime di libera concorrenza e ciò che pagano in regime di monopolio. Ma spesso accade che tale differenza o non esiste, o la bontà del prodotto in regime di monopolio la compensa dove anche esiste. Così, in generale, i paesi dove i consumatori del tabacco si trovano meglio, sono spesso i paesi di monopolio, mentre nei paesi ove il monopolio non esiste, se anche i prezzi sono più bassi, e non sempre sono, per effetto della concorrenza eccessiva o dell'accaparramento che ne consegue, la qualità della merce è in assai casi inferiore. Prima si diceva contro tutti i monopoli in generale che lo Stato è sempre un cattivo amministratore : è una soluzione troppo semplicista. Certo tra i privati individui che lottano nel proprio interesse e lo Stato, i primi fanno, spesso, meglio : ma tra lo Stato e una grande società anonima, dove gli azionisti siano a decine di migliaia e non conoscono nè meno il carattere dell'azienda cui partecipano, si può dire che la differenza sia estrema ? La lotta fra le grandi imprese più pericolosa e ogni giorno più si attenua l'antipatia per alcune forme di monopoli fiscali, prima ritenute dannose.

D'altra parte lo Stato non fa spesso che sostituire un monopolio nell'interesse pubblico a un monopolio nell'interesse privato, trattandosi di industrie che non consentono la concorrenza o non se ne giovano.

1. La privativa del sale.

186. Il sale è la sola privativa che colpisca, in paesi moderni i generi di prima necessità. Si tratta di un consumo universale, di una produzione semplice, che per il basso costo di produzione

rende impossibili le falsificazioni e le sostituzioni. Alcuni scrittori hanno una grande antipatia per il monopolio del sale, che considerano come un testatico, che colpisce le famiglie senza proporzione con il reddito. Questa antipatia è però ingiusta se intesa come un fatto generale, cioè come una ripugnanza alla forma di monopolio; è viceversa giusta se intesa contro la elevazione del prezzo del sale, che è un consumo necessario, sopra tutto per le classi popolari.

L'Inghilterra, il Belgio, la Norvegia, la Russia e gli Stati Uniti non colpiscono il sale con alcuna imposta. Il sale è colpito da una imposta di fabbricazione in Francia e in Germania: in Italia, in Austria, in Ungheria, in Grecia, in Turchia, nel Giappone, nei Cantoni Svizzeri, nell'India inglese, nel Perù è viceversa un monopolio dello Stato. Il sale è come abbiamo detto, un alimento indispensabile alla vita; sopra tutto nei popoli che hanno un'alimentazione prevalentemente vegetale *. Gli erbivori sono in generale ghiotti di sale; anzi il sale è per essi una necessità; là dove i carnivori ne fanno a meno assai spesso. È noto il celebre principio di Bunge il quale afferma che in tutti i tempi e luoghi, i popoli che fanno uso di solo cibo animale (carne, latte), o non conoscono il sale, o lo aborrono dopo che lo hanno imparato a conoscere; mentre quanti si nutrono a a preferenza di cibo vegetale hanno pel sale un trasporto irresistibile e lo riguardano come una sostanza preziosa e indispensabile alla conservazione della vita. Le difficoltà di digerire l'albumina vegetale sono rese minori solo dal largo consumo del sale; la cui mancanza predispone a una non piccola serie di malattie. È stato provato ripetutamente che il sale, mentre per i carnivori ricchi è un lusso, per gli erbivori, e quindi per le classi povere, è un'assoluta necessità. Tra tutte le imposte indirette, quindi, quella che, quando è molto alta, reca spesso effetti più dannosi sul popolo, è la imposta sul sale, che annulla con i suoi eccessi uno dei grandi benefizi della natura, la quale distribuì provvidamente il sale dovunque, come

* Fin dal suo tempo, Sallustio metteva in evidenza che i popoli carnivori fanno poco consumo di sale, raccontando che *Numidae plerumque lacta et ferina carne vescebantur et neque salem, neque alia irritamenta gulae quaerebant.*

un elemento necessario alla vita. Bene inteso che non è la forma di monopolio che riesca dannosa, ma gli alti prezzi del sale, da qualunque causa derivino: anzi il monopolio può in qualche caso assicurare prezzi più bassi.

Qualche studioso ha calcolato che la spesa del sale rappresenta nelle famiglie povere una proporzione di gran lunga maggiore che nelle famiglie ricche: perciò gli alti prezzi sono da evitare. Non è da negare che l'imposta sul sale colpisce, non solo proporzionalmente, ma qualche volta assolutamente, in maggior misura i più poveri; e che spesso peggiora l'alimentazione popolare e nuoce in grave misura all'igiene sociale. Nè si può negare che le popolazioni agricole consumino più sale delle urbane, anche quando sono assai meno ricche *. Accade che, dove maggiore è la povertà e quindi dove prevale l'alimentazione vegetale, e più vivo è il bisogno del sale, si risentono maggiormente i danni di quella *inedia del sale*, che è veramente dannosissima ad alcune popolazioni e costituisce causa di depressione e di malattia. E accade che le regioni più povere e più prevalentemente agricole, come il Mezzogiorno d'Italia, più risentono la mancanza di un alimento così indispensabile. È avvenuto perfino (e il fatto è stato varie volte messo in rilievo) che scemato il consumo del sale commestibile si è avuto aumento di quello pastorizio; così la povera gente ha dovuto, in alcune regioni, spartire con le bestie oltre il cibo anche il sale.

Il monopolio del sale è spesso assai conveniente, perchè semplice, poco costoso e relativamente assai produttivo: non merita nessuna antipatia e preconcetto. Ciò che invece è dannoso, trattandosi di consumo di prima necessità, è di mantenere alti i prezzi di monopolio.

Abbiamo detto che, oltre che in Italia, il monopolio del sale

* Sulla privativa del sale cfr. Lehr: *Salz, Salzsteuer* nell'*Handwörterbuch der Staatswissenschaft*, Jena, 1890 vol. V, pag. 404; Alessio: *op. cit.*, vol. II. pag. 450 e seg.: Ricca-Salerno; *op. cit.*, pag. 512 e seg.; Celli in R. S. del 1894. Sulla inedia del sale e sui danni che l'alto prezzo del sale produce cfr. Forster nella *Zeitschrift fur Biologie*, vol. IX, pag. 198; Bunge: *Trattato di chimica fisiologica e patologica* (traduzione Albertoni); Nitti in R. S. del 1894.

esiste in Austria, in Ungheria, nel Giappone, nei cantoni della Svizzera, ecc.

Il sale, essendo un elemento indispensabile alla nutrizione, non può essere colpito fortemente senza danno. La forma dell'imposizione (imposta di fabbricazione o di vendita, monopolio, ecc.) importa poco. Ciò che importa è il prezzo. In Italia da molto tempo il prezzo del sale ha superato 40 lire per quintale: è troppo. Anche in paesi molto fiscali come l'Austria era prima della guerra di 6 lire. Se con il sale si applica la generalità della imposta, nel senso che si colpiscono tutti i cittadini, è anche vero che si colpiscono in assai diseguale misura. I contadini, le famiglie povere che hanno alimentazione prevalentemente vegetale sono colpite assai più delle famiglie ricche; le famiglie numerose assai più di quelle che con reddito eguale o superiore sono poco numerose. Vi sono in forma tipica tutti i difetti sulle imposte sui consumi di prima necessità.

II. *La privativa del tabacco.*

187. Il più grande monopolio fiscale che esista, l'unico il cui sviluppo appare straordinario dovunque si sia riesciti a introdurlo, e contro cui in tutti i paesi di Europa niuna ragione valida può accamparsi, è quello del tabacco. Si tratta di un genere, che pure essendo di largo consumo, non risponde certo a bisogni di prima necessità. Nessun paese rinunzierebbe, dove fosse riescito a stabilirla (è nota la resistenza dell'opinione pubblica e dei grossi commercianti in qualche paese dell'Europa centrale) a una imposta sul tabacco, o a dirittura a un monopolio.

Ma se l'Austria, l'Ungheria, la Francia, la Spagna e l'Italia sono riescite a stabilire poderosi monopoli, altri stati si son dovuti contentare d'imposte sulla coltivazione o sull'importazione assai meno redditizie. Vi sono differenti forme di imposta sul tabacco: imposta *interna*, che può colpire il tabacco greggio, cioè di piantagione, o quello lavorato: imposta sul commercio del tabacco o di *importazione*: imposta di *licenza* per la fabbricazione, il commercio, la vendita, ecc.; *monopolio dello Stato*, che esclude ogni concorrenza *.

* Sulla privativa del tabacco v.: Ricca-Salerno: *loc. cit.*; Bo-

Gli ordinamenti legislativi che regolano il tabacco dal punto di vista dell'imposta sono molto differenti. Mentre il Portogallo vieta assolutamente la coltivazione del tabacco e colpisce con alti dazi i tabacchi, al momento della loro importazione, mentre in Germania e in Belgio la coltivazione è libera ma colpita da grave *imposta superficiale* o di estensione; mentre, come negli Stati Uniti, il coltivatore può produrre liberamente, ma può vendere il suo prodotto solo agli spacciatori muniti di licenza, che lo rivendono con una marca o bollo di Stato; mentre le più diverse forme si riscontrano e si seguono, il monopolio rappresenta sempre il sistema più produttivo. L'Inghilterra ha, con la legge di Finanza dei 29 aprile 1910 stabilito un *diritto di licenza* per chiunque, in Inghilterra e in Scozia, voglia piantare, coltivare o raccogliere tabacco, e un diritto di *accisa* sui tabacchi raccolti in Inghilterra e in Scozia; ha regolato il *drawback* sui tabacchi manifatturati nel Regno Unito e esportati all'estero; ha aumentati i diritti di dogana sul tabacco importato (*customs*), abrogando in pari tempo (articolo 83 della legge) tutte le leggi precedenti, che proibivano o restringevano la piantagione, la cultura o la raccolta del tabacco in Inghilterra e nella Scozia, a partire dal 1° gennaio 1910. È così un altro grande Stato, che, mentre proibiva prima la coltivazione, diventa ora coltivatore di tabacco. « Faccio appello al tabacco, diceva nella sua Esposizione Finanziaria dei 29 aprile 1909, Lloyd George *come ad una delle migliori fonti di entrata* ». In Russia il tabacco è colpito con un'*accisa* sulla produzione e sul consumo e con un diritto di licenza sulle rivendite.

nardi in R. S. 10 e 25 novembre 1896; Roscher: *Finanz.* pag. 137 e seg.; Schall: *Teoria speciale delle imposte* nel manuale di Schoenberg in R. d. E., serie III, vol. XIV; G. von Mayr: *Tabak und Tabaksteurung* nel *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, vol. V, pag. 176 e seg.; Pierstoff: *Ältere und neuere Litteratur zur Frage der Tabakbesteurungsfrage* nei Conrad's *Jahrbücher*, Jena 1878. Sulla privativa del tabacco nei vecchi stati italiani v. Cappellari: *op. cit.* pag. 240 e seg.; Alessio: *op. cit.* vol. II, pag. 337 e seg. ecc. ecc. Sul tabacco e sulla legislazione che lo riguarda si trovano numerose e importanti monografie nella *Rivista tecnica delle privative*, già pubblicata in Italia per cura della Direzione generale delle privative.

A consigliare il monopolio del tabacco in molti paesi d'Europa contribuiscono ragioni di vario ordine. Si tratta prima di tutto di materia prima in generale importata in gran parte, la cui produzione è facilmente accentrabile il consumo è difficilmente sostituibile con altri e in ogni caso non necessario; la produzione non presenta innovazioni tecniche rapide; è una merce di uso largo e nello stesso tempo non utile; ecc. D'altra parte, chi ha l'abitudine di usar tabacco niente preferisce come la fissità dei tipi: quindi anche i danni del monopolio riescono da questo lato qualche volta di vantaggio. I paesi in cui prima della guerra il consumo del tabacco era maggiore, in Europa, eran il Belgio, l'Olanda, la Germania. Vengono solo a distanza l'Austria, la Norvegia, la Danimarca, la Francia, l'Ungheria; in ultimo sono l'Italia e la Spagna. Il tabacco è un alimento nervino: nei paesi ove è sostituito largamente da altri alimenti compensatori, l'uso n'è relativamente tenue. Per altre ragioni, nei paesi meridionali il consumo, fatte poche eccezioni, è sempre minore che nei paesi settentrionali. Non vi è alcun paese che, essendo riuscito a introdurre il monopolio del tabacco (e non è riuscita, non ostante ogni sforzo di Bismarck, la Germania) o a colpire fortemente il consumo di tale merce, possa o voglia più rinunziare a questa imposta indiretta, che è così redditizia.

In Francia, il tabacco dava prima della guerra un'entrata netta che superava da parecchi anni l'imposta fondiaria e l'imposta delle patenti insieme. In Italia rendeva presso a poco quanto l'imposta sui terreni e l'imposta sui fabbricati assieme. Come si potrebbe rinunziare a una entrata così enorme e pur così poco risentita dai contribuenti?

Come abbiamo detto, esiste il monopolio del tabacco, oltre che in Italia e in Francia, anche nell'Austria, nell'Ungheria e nella Spagna, nel Portogallo, nel Giappone, nella Romania.

Il tabacco, sia sotto la forma di monopolio, sia sotto altre forme d'imposizione costituisce uno dei cespiti più rilevanti d'entrata della finanza del più gran numero degli Stati.

III. *L'alcool.*

188. Il monopolio dell'acool esiste in Svizzera, esisteva limitatamente in Russia; vi è in Olanda, nel Venezuela (dal 1904) : è stato proposto in altri paesi, caldeggiato vivamente in Francia; e in Germania da von Bulow nel 1908, per scopi fiscali e per scopi sociali insieme. In Russia le imposte sugli spiriti erano la base stessa del bilancio, in Olanda rendono poco meno che tutte le imposte fondiarie, la imposta personale e la imposta sul patrimonio unite insieme. Il regime cui gli spiriti sono sottomessi è diversissimo in tutti i paesi ; vi sono sistemi diversi : monopoli, imposte di fabbricazione, imposte sul consumo, ecc.

Fino a tempo non lontano l'alcool si ricavava quasi esclusivamente dal prodotto della distillazione del vino. Era l'alcool etilico dei chimici, nella forma primitiva. Ma ora tutto è mutato. L'alcool, come è noto, si ricava attualmente dai mosti zuccherati, il cui zucchero è trasformato dalla fermentazione. Si ricava principalmente dalle frutta, dalla barbabietola, dalle melasse, dalle canne di zucchero, ecc., che tengono lo zucchero fermentabile allo stato naturale ; si ricava inoltre da altre materie come il grano, le patate, il mais, il riso, ecc., che contengono materie amidacee (amido, fecola) che bisogna trasformare in zucchero fermentabile prima di sottometterle alla fermentazione alcoolica. E' solo in parte, e in minor parte, che lo spirito si ricava dal vino; *l'aqua vitae* propriamente detta.

Il consumo dell'alcool è cresciuto e cresce ogni giorno in misura preoccupante. Alcuni paesi come la Francia e il Belgio, ecc., sono minacciati dall'alcoolismo come da uno dei più grandi pericoli. L'alcoolismo è anzi per essi un vero flagello, che abbrutisce molti esseri e li degrada

In Italia il terribile male dell'alcoolismo è minore (sebbene aumenti) ed è minore o per mitezza di clima, o per abitudini, o perchè la maggior parte della popolazione vive dell'agricoltura, o per tutte queste cose assieme.

L'alcool puro è dannoso di gran lunga meno che tutte le altre forme di alcool che sono in commercio e che rappresentano spesso altrettanti pericoli *. Ora, per quanto i sistemi di

* Basterà, per far notare le differenze, ricordare che secondo le espe-

sorveglianza siano accurati, non sono mai fino a tal punto da impedire la frode. E perciò che alcuni paesi hanno cercato di risolvere il duplice problema di dare da una parte alcool puro, e quindi meno dannoso, e dall'altra di assicurare un guadagno rilevante allo Stato. Quasi dovunque lo scopo finanziario, se è stata la principale, non è stata la sola causa del monopolio. Dal punto di vista igienico e morale non si può negare che il monopolio abbia raggiunto spesso risultati notevoli. Rialzare il prezzo della merce e quindi ridurre il consumo e nello stesso tempo migliorarla; concentrare la industria sbarazzando il paese dalla serie di piccole distillerie, rappresentano altrettanti vantaggi. Appunto forse perciò il monopolio dell'alcool urta contro tale difficoltà e con tanti interessi che è assai difficile introdurlo. Non vi riescì, non ostante tutta la sua energia, Bismarck in Germania, come non vi riescì, nel 1908, De Bulow; in Francia, gli ostacoli sono stati insormontabili *.

In Svizzera il monopolio di fabbricazione e di vendita dell'alcool esiste dal 1886; ma è stato meglio regolato dalla legge del 27 giugno 1900. Secondo l'ordinamento svizzero il diritto di fabbricare e importare spiriti appartiene soltanto alla Confederazione, la quale ha l'obbligo di provvedere perchè gli spiriti destinati al consumo siano sufficientemente rettificati. L'introduzione di spiriti dall'estero è sottomessa, oltre che al dazio,

rienze di Sérieux e Mathieu, per uccidere un cane di 30 libbre occorrono 90 grammi di alcool etilico, mentre ne bastano 45 di alcool profilico, 27 di alcool butillico, 25 di alcool amilico.

* Cfr. Stourm: *L'impôt sur l'alcool dans les principaux pays*, Paris, 1886; E Martin: *Le monopole de l'alcool*, Paris, 1888 e *L'alcool en Suisse*, Paris, 1891; Combes de Lestrade. *La Russie économique et sociale*, pag. 164 e seg.; ecc. In Italia la legislazione sugli spiriti è stata ripetutamente modificata: anzi si può dire sia stata troppo tormentata. L'imposta sulla fabbricazione degli spiriti, presenta difficoltà grandissime per quanto riguarda l'applicazione. In alcuni paesi essa è *commisurata alla materia prima*, cioè alla quantità delle sostanze usate per la distillazione o dei recipienti che servono alla fermentazione: in altri è presunta, o *direttamente* o *indirettamente* tenendo conto del rendimento approssimativo degli apparecchi di distillazione. La R. P. P. fece qualche anno fa una inchiesta sui regimi di imposte riguardanti l'alcool Ne vennero fuori ordinamenti diversissimi, di cui non è possibile qui dare nè meno un cenno fuggevole.

a un diritto speciale di 80 franchi a quintale. Con la legge del 30 settembre 1887 furono espropriate tutte le distillerie e il monopolio entrò in vigore senza grandi difficoltà. In seguito al monopolio il consumo dell'alcool si è leggermente ridotto. La Confederazione vende l'alcool a quantità non inferiori a 150 litri almeno. I risultati finanziari del monopolio non sono molto importanti, l'entrata netta mantenendosi inferiore sino al 1910 a 10 milioni; ma dal punto di vista igienico, il primo vantaggio è stato la diminuzione del consumo dell'alcool.

La Russia prima dell'attuale rivoluzione ha mutato molte volte la sua legislazione sull'alcool: fino a che nel 1895 il monopolio è stato introdotto a titolo di sperimento in una parte dell'Impero. Il monopolio concerneva la vendita dei prodotti alcoolici; la distilleria rimaneva libera, salvo l'esercizio e i regolamenti attuali. Ogni introduzione di alcool nella zona del monopolio era interdetta: la vendita all'ingrosso e la vendita al minuto erano regolate. Il monopolio dell'alcool non abbracciava tutte le regioni dell'Impero: erano escluse le regioni Transcaucasiche, il Turkestan, l'Amour, le province del Litorale (Estrema Asia), le Transcaspiche e Sémiretchié, nelle quali vi era un'imposta sul consumo.

In Francia, nel 1888, il dottor Alglave determinò una vera agitazione in favore del monopolio dell'alcool: cercava di dimostrare come un tale monopolio potesse facilmente diventare la base del bilancio. Alglave voleva, non un monopolio di fabbricazione, ma un monopolio di vendita dell'alcool, adottando l'uso di piccole bottiglie, impossibili a riempire dopo essere state vuotate.

I paesi che hanno su larga scala la viticoltura non hanno voluto ostacolare lo sviluppo dell'industria degli spiriti, temendo di perdere un grande cespite di entrata: ma, dovunque, l'alcool che si ricava dal vino rappresenta una proporzione sempre minore. Gli Stati Uniti di America sono diventati un paese *dry*, in cui è vietato qualunque commercio di vini e bevande alcooliche.

IV. Il lotto.

189. La privativa del lotto incontra non solo l'avversione dei teorici, ma anche quella degli uomini politici più illuminati, degli statisti più avveduti. Anzi molti fanno un torto all'Italia di conservare una istituzione, la quale è stata abolita quasi dovunque e che non è certo la più adatta a diffondere nel popolo l'abitudine della previdenza. È un rimprovero eccessivo, perchè fuori d'Italia molti stati, in una forma o nell'altra, mantengono il lotto.

Tutti gli economisti sono d'accordo nel ritenere il lotto un'istituzione condannevole, come quella che impedisce la formazione del risparmio, desta l'imprevidenza, abitua le classi popolari a contare sul caso più che sulla paziente assiduità del lavoro. Tutte queste cose sono vere: solo non è vero che si giochi perchè esiste un monopolio governativo; ma perchè condizioni particolari di civiltà spingono il grande numero a contare sull'opera del caso o della fortuna. Soppresso il monopolio di Stato, la speculazione privata assumerebbe forme sempre più gravi. A Napoli anche ora, vicino al lotto pubblico vi è il lotto privato, il lotto clandestino, le cui entrate ascendono a qualche milione ogni anno e la cui base sta nell'offrire condizioni un pò migliori di quelle che lo Stato non offra.

L'abolizione del lotto è più una necessità morale, che si imporrà lentamente, che un fatto il quale possa tradursi in atto da un momento all'altro. È notevole come anche i paesi i quali hanno abolito il lotto tollerino forme di giuoco non meno biasimevoli, le quali determinano da parte della popolazione spese maggiori che il lotto non faccia in Italia. A Parigi quasi tutte le classi della cittadinanza nelle scommesse sui cavalli da corsa (avvengono corse quasi ogni settimana) trovano qualche cosa che rassomiglia al lotto. Vi sono grandissime bische, Montecarlo, fino a poco tempo fa Ostenda, ecc. con un movimento annuale spesso assai superiore a quello che non abbia tutto il lotto in Italia. Le bische di Ostenda sono state per molti anni se non legalmente in fatto riconosciute dal governo belga: la bisca di Montecarlo, tollerata dalla Francia, è la base finanziaria del piccolo principato di Monaco. In Germania e in Inghilterra non mancano forme di gioco cui si ricorre per la stessa

causa cui si ricorre al lotto in Italia. Spesso i giornali inglesi organizzano vere lotterie a premi, che sono presso a poco un succedaneo del lotto *.

In ogni modo la Spagna, la Prussia, l'Austria, la Serbia, l'Ungheria, la Danimarca, l'Olanda, hanno lotto o lotterie sotto forme diverse. Accade, dunque, che in una forma o in un'altra si giochi dovunque. E questo è ammesso da tutti. Solo non si vuole ammettere che lo Stato disciplini il gioco e regolamenti, diremo così, una tendenza che non è certo delle più morali. Ma dove esiste il fatto, è più morale che lo Stato monopolizzi la industria e non che la lasci ai privati. In Francia e in Inghilterra l'abolizione del lotto corrispose alla sua decadenza, cioè a quando esso spontaneamente finiva. La Prussia ha concluso, tra il 1904 e il 1905, accordi con un certo numero di Stati tedeschi, che aveano lotterie, coi quali gli altri Stati sopprimevano le loro lotterie e accordavano alla lotteria prussiana di Stato un privilegio esclusivo sui loro territori.

190. Quando nessuna causa perturbatrice ne alteri i risultati, il lotto rende nè più nè meno della differenza che corre fra quel tanto che lo Stato dovrebbe pagare tenendo banco alla pari e quello che effettivamente paga in base alla tariffa †.

* Si è discusso molto sulla origine del lotto: e sopra tutto sulla sua origine italiana. Alcuni scrittori, con poco rispetto verso la magistratura di una grande città, attribuiscono l'ordinamento del lotto nella forma attuale alle elezioni... dei magistrati cittadini di Genova. Nella seconda metà del secolo decimosesto, a Genova fu stabilito che tutti i cittadini dovessero nominare 120 candidati al *Serenissimo Collegio*. Fra essi poi per estrazione a sorte si sceglievano 5 destinati a sostituire gli uscenti di carica. Poichè si scommetteva (o irriverenza !) sui nomi dei 5 che dovevano essere sorteggiati e l'aspettativa grande induceva molti al gioco e si formavano compagnie e queste si univano fra loro formando un *monte delle scommesse*, si andò man mano verso una completa organizzazione del gioco. Più tardi il governo genovese, che da prima l'avea proibito, lo diede in appalto e poi lo esercitò direttamente, in monopolio. Questa è una delle origini attribuite; ma ve ne sono anche altre. Il lotto è così antico come poco rispettabile.

† « Notate, diceva Sella, alla Camera dei deputati, che quando si dice guadagno probabile, siccome si tratta di un numero di giuocate che ascende a parecchi milioni, tanto vale dire il guadagno vero del Governo, perchè come dimostra il calcolo e il fatto stesso, i risultati di un gran numero di fatti si avvicinano in un modo veramente singolare e meraviglioso ai risultati del calcolo delle probabilità ».

Lo Stato, che tien banco, ha un numero di combinazioni favorevoli assai maggiore che non abbiano coloro che giocano; e siccome il banco ha condizioni favorevoli in molto maggiore numero, ha quindi la certezza di vincere. Or, se il benefizio derivante dal lotto va alla collettività, il gioco, almeno pei suoi risultati finanziari, è tollerabile, ma sarebbe profondamente immorale se fosse esercitato a benefizio di società private. In ogni modo, se il lotto è da riprovare, e si deve tendere ad abolirlo, è sopra tutto per una ragione di ordine morale, perchè educa le folle alla imprevidenza. Franklin diceva: ogni uomo che vi dirà che la fortuna si possa acquistare altrimenti che con il lavoro è un avvelenatore.

Il lotto prende due forme. La forma tipo è il lotto per numeri come in Austria, in Italia, in Spagna, come, prima del 1836 (epoca della sua abolizione), era in Francia *.

Vi sono in Italia 90 numeri che danno luogo a una serie grandissima di combinazioni. Perchè ne escano tre fra i 90 la probabilità è di $\frac{1}{11,478}$, cioè la probabilità è la stessa che se dovesse uscire una palla bianca da un'urna dove ne fossero appunto 11,747 nere e una bianca. Viceversa lo Stato non dà, a chi gioca 1 lira e vince, 11,748 lire o una somma di poco minore, che rappresenterebbe la vera vincita, tolte le spese dell'amministrazione, ma solo 4,250 lire. Allora, dunque, lo Stato è di fronte a chi gioca al lotto come 11,748 di fronte a 4,250 nel caso del terno: cioè, ammesso il grande numero di coloro che giocano, deve sempre guadagnare poco oltre la metà della entrata lorda. Sopra un gran numero di persone che concorrono all'estrazione, qualcuna vince. Ma la posizione del banco è rappresentata da 11,748 contro 4,250. Si pensi quanto più grandi sono le difficoltà del quaterno.

* Sul lotto sulle sue origini e su ciò ch'era nei vecchi Stati italiani v. C. J. Petitti: *Il giuoco del lotto*, Torino, 1851, ecc. ecc. La storia del lotto in Italia e la base finanziaria e tecnica di questo antico monopolio sono stati studiati dall'ingegnere E. Gorgo nella *Rivista tecnica e di amministrazione dei servizi delle privative finanziarie*, Roma 1895, fasc. IV. Cfr. poi l'interessante studio di P. Steghart: *Die Offentlichen Glückspiele*, Mainz, 1901.

Vi è un'altra forma di lotto, la lotteria per classi, che i tedeschi chiamano *Klassenlotterie*, e che fu introdotta, appunto ad Amburgo, nel 1619: la base è essenzialmente diversa, perchè qui si tratta di un numero di combinazioni fissato da prima, come nelle lotterie ordinarie *.

Cavour diceva che il lotto è un'imposta sulla imbecillità. Nulla di meno vero, sebbene possa parere a prima giunta che così sia. Infatti, chi prende parte a un gioco in cui sa di avere 1/11,748 di probabilità di vincere e che vincendo non riceverà 11,748 ma 4,250 può parere un imbecille. Ma prima di tutto il pubblico non si rende conto di queste difficoltà · e poi (ciò va tenuto in conto) gioca anche chi sa queste cose. Il lotto non è un'imposta sulla imbecillità: ma piuttosto sulla sofferenza e sulla povertà. Chi è in situazione difficile tenta l'ultima risorsa, anche se appaia inverosimile. Chi non spera per le vie regolari tenta qualunque cosa, anche l'incerto, anche l'improbabile. Così Napoli, che è la grande città in condizioni più disagiate in Italia, è quella dove si gioca di più. È innegabile però che l'abolizione *immediata* del lotto nei paesi dove esiste e prospera determinerebbe lo svolgersi dei lotti clandestini. È perciò che da molto tempo qualche scrittore aveva proposto di trasformare il lotto in un istituto di previdenza. La proposta è stata parecchie volte ripresentata in seguito. Se infatti lo Stato non avesse alcuno scopo di guadagno, potrebbe, dedotte le spese, considerare come fondi di risparmio le somme derivanti dal numero di probabilità favorevoli a chi tien banco. Chi gioca ora, se non vince (accade così raramente che vinca) perde ogni cosa. Viceversa, se giocando una lira e avendo la probabilità di vincere per un terno 5 mila lire, trovasse, anche non vincendo nulla, di

* È curioso che, come i peccatori vanno a depositare un obolo per i defunti, sperando con un'opera di pietà ottenere indulgenze, così gli stati che esercitavano il lotto in passato facevano opere di pietà come per farsi perdonare. In qualche stato d Italia, il sacerdote che dicea messa prima dell'estrazione dei numeri era largamente pagato In altri, a ognuno dei novanta numeri corrispondeva, in ogni estrazione, il nome di una donzella povera, che concorreva a una dote. In altri paesi, infine, la concessione di un banco andava unita all'obbligo di corrispondere una piccola pensione a una famiglia povera. Anche ad Amburgo, le entrate del lotto erano in origine destinate a costruire una casa di correzione.

aver messo a cassa di risparmio o come fondo per scopo di previdenza da stabilirsi, mezza lira, si può dire che il gioco perderebbe gran parte del suo aspetto immorale. L'organizzazione non sarebbe difficile.

In Italia le proposte di trasformare il lotto in istituto di previdenza risalgono al 1848, in Austria al 1849 : non hanno avuto fortuna, per ragioni finanziarie ; ma non si può dire che non la meritino. Se chi gioca su un terno una lira, concorrendo alla vincita vedesse la differenza fra le probabilità di vincita e quelle contrarie registrate in un libretto di risparmio in una somma, supponiamo di 60 centesimi, il lotto sarebbe una forma di previdenza. È stato detto che, trattandosi del lotto, la migliore riforma è nell'abolizione ; ma è molto a dubitare, se, non mutando i sentimenti, l'abolizione sia tutta a beneficio del pubblico. Certo la più gran parte degli stati ha già abolito il lotto : ma tollera alcune forme di gioco, che non sono nè più morali, nè migliori. L'Austria e la Spagna hanno il lotto per numeri come l'Italia.

VI. Altri monopoli fiscali.

191. I maggiori monopoli fiscali sono quelli indicati finora. Ma ve ne sono stati, ve ne sono tuttavia altri: qualcuno di essi è destinato, anche in avvenire, a rappresentare una parte importante nella finanza di alcuni stati. I fiammiferi, le carte da gioco, gli esplosivi ecc., sono monopolio di Stato in molti paesi. Si sono proposti monopoli sul petrolio, sul caffè, sulle assicurazioni, sulla corrente elettrica (proposto in Germania da Schmoller), sul caffè, sulle lampadine elettriche, ecc.

La Francia ha già da molti anni il monopolio dei fiammiferi, che esercitava per mezzo di una compagnia concessionaria e ora esercita dal 1° gennaio 1890 direttamente : ogni importazione di fiammiferi esteri è proibita. È un monopolio di esercizio non difficile, ma di produttività non grande. L'Italia ha avuto durante la finanza di guerra per breve tempo un monopolio dei fiammiferi ; la Spagna lo ha sin dal 1892. Il monopolio dei fiammiferi fu prima affidato, nella Spagna, ad un sindacato di fabbricanti, che forniva al pubblico qualità determinate di fiammiferi ad un prezzo stabilito e corrispondeva

allo Stato un canone annuo, che fu sino al 1900 di 4,250,000 pesetas e avrebbe dovuto, per un contratto del 1900, elevarsi, in seguito, e scomporsi in una parte fissa di 5 milioni di pesetas e in una proporzionale alle maggiori vendite, al disopra della vendita minima; ma che sino al 1907 non superò mai di fatto i 5,000,000 di lire. Con la legge di finanza dei 31 decembre 1907, il governo spagnuolo fu autorizzato ad assumere la gestione diretta del monopolio dei fiammiferi; ma di fatto la fabbricazione ne restò affidata al sindacato. Con legge 29 luglio 1910 il Ministro delle finanze fu autorizzato alle misure occorrenti all'assunzione diretta del monopolio, e, con l'articolo 11 della legge di finanza del 1911, furono accordati i crediti necessari all'esercizio del monopolio dei fiammiferi e al pagamento delle indennità d'espropriazione agli antichi fabbricanti. Con decreto reale dei 9 febbraio 1911, finalmente, la Spagna ha avocato allo Stato il monopolio di fabbricazione e di vendita dei fiammiferi, dal quale ha ricavato, nel primo anno di gestione diretta, lire 11,000,000. Anche la Columbia ha un monopolio delle sigarette e dei fiammiferi.

Il monopolio delle polveri ardenti e degli esplosivi spesso non ha scopo prevalentemente fiscale, ma di evitare i danni che portano alla sicurezza pubblica la fabbricazione privata di polveri e di esplosivi. Così in Svizzera lo scopo fiscale quasi non esiste. La Spagna ha il monopolio degli esplosivi. Anche la Turchia ha un monopolio delle polveri. La Francia ha il monopolio delle polveri piriche: monopolio di fabbricazione e di vendita; che ha reso, nel 1908, *al lordo* 18,400,000 franchi.

Il Giappone ha, oltre il monopolio del tabacco (dal 1904), del sale marino (dal 1905), dal 1903 anche il monopolio di vendita della canfora grezza e dell'olio canforato. La canfora è un prodotto speciale del Giappone, che ne fornisce tutto il mondo, in rilevanti quantità. Il monopolio era prima limitato all'isola di Formosa, nella quale la produzione della canfora era diffusa. Col propagarsi della produzione nelle altre parti dello Stato, si ebbero svilimenti di prezzo sensibili, onde il Governo, per restringere la quantità prodotta, mantenere i prezzi ad un livello conveniente e assicurare la maggior durata possibile della produzione, estese, con legge del giugno 1903,

a tutto il territorio nazionale il monopolio di Stato della vendita della canfora e dell'olio canforato. Il Governo acquista, al prezzo stabilito per legge, i prodotti già manifatturati dai privati e li vende a un prezzo determinato. Può, in alcuni casi, restringere la produzione. È interdetta la vendita e l'esportazione della canfora e dell'olio canforato se non a mezzo dello Stato.

Nelle Indie inglesi vi è oltre che il monopolio del sale anche un monopolio parziale dell'oppio. La coltivazione del papavero è permessa solo in parte delle province del Bengala e delle provincie Unite di Agra e di Onolh; nello Stato di Punjab si danno cinquecento acri di oppio per il consumo locale. Nei distretti in cui vige il monopolio, i coltivatori ricevono dal Governo anticipazioni sufficienti a metterli in grado di portare avanti la produzione e sono obbligati a vendere ad un prezzo determinato, tutto il prodotto agli agenti delle amministrazioni, i quali lo raccolgono e lo mandano agli stabilimenti governativi di Patnà e di Ghàzipur, dove lo si prepara per il mercato.

La Grecia ha, oltre il monopolio del sale, quelli dei pubblici giochi, del petrolio e delle carte da gioco.

Vi sono altri monopoli di piccola importanza: e in qualche paese di Europa si è anche pensato a monopolizzare e si è monopolizzata per qualche tempo la vendita di alcuni prodotti coloniali come il caffè o di alcuni prodotti esclusivi dei paesi stranieri come il petrolio.

I monopoli del petrolio e del caffè sono stati troppo leggermente trascurati in quanto presentano vantaggi considerevoli.

Un compratore unico come lo Stato può acquistare quanto mai in condizioni estremamente vantaggiose essendo i centri di produzione pochi e, come nel petrolio, essendo intensa la lotta fra i vari sindacali.

Anche le lampadine elettriche possono essere facilmente materia di monopolio. In alcuni paesi la produzione e il commercio delle lampadine elettriche sono accentrati in poche mani: in qualche paese è controllato perfino il 95 per cento della produzione e ciò può spiegare più facilmente la legittimità del monopolio.

L'Italia non ha come si dice impropriamente il monopolio

del chinino di Stato; ma con legge del 23 dicembre 1900 e del 9 maggio 1904 lo Stato è autorizzato ad assumere la produzione e la vendita dei chinino e non in regime di monopolio e a scopo fiscale, ma per garantire nella lotta contro la malaria, terribile flagello di oltre la metà dell'Italia, la genuinità del prodotto e il basso prezzo.

VII. Monopolio delle assicurazioni.

192. Il monopolio di tutte o di alcune forme di assicurazioni è stato, fuori Italia, vagheggiato da molti; non sempre con fini identici. I più si proponevano, in passato, ed alcuni si propongono ancora scopi fiscali; altri lo vorrebbero per destinarne le entrate a scopi sociali (pensioni operaie, assistenza pubblica ecc.); altri infine lo invocano a tutela di una funzione che è insieme di previdenza e di risparmio, e che, nella società presente, nella quale prevalgono i redditi della attività personale, deve essere dallo Stato gelosamente salvaguardata. Può quindi dirsi che il monopolio delle assicurazioni è stato sinora guardato: o come monopolio esclusivamente fiscale; o come monopolio fiscale con fini sociali (sul tipo, ad esempio, della privativa dell'alcool in Svizzera, parte dei cui provventi sono destinati a combattere l'alcoolismo, nelle sue cause e nelle sue conseguenze); o come monopolio soltanto sociale. Per il monopolio delle assicurazioni della vita vi è anche e prevalente una preoccupazione di Tesoro. Quando un Istituto di assicurazione di Stato abbia miliardi di capitale assicurato, può con i premi annuali contribuire largamente all'acquisto dei titoli pubblici e costituire un fondo per il Tesoro estremamente importante.

Chi vorrebbe fare dell'attività assicuratrice un monopolio dello Stato a scopi puramente fiscali guarda allo squilibrio sempre crescente fra lo sviluppo delle funzioni statali e la limitazione delle entrate di diritto pubblico. La pressione tributaria è, in tutti i paesi, oramai massima; ricorrere a nuove imposte non è quasi possibile; aumentare le esistenti si può solo dove esse, come in Inghilterra, erano prima moderate, onde elastiche; qualche volta si riesce a trovare un nuovo cespite imponibile (come prima della guerra i plus-valori immobiliari in

Germania ed in Inghilterra) ; ma si devono incontrare resistenze non poche, e, vincendole, bisogna contentarsi di utili, almeno sulle prime, modesti. Le funzioni dello Stato, e quindi le spese pubbliche, sono intanto in aumento costante ed impressionante : le spese militari si moltiplicano, le provvidenze sociali s'impongono. Sino a pochissimi anni or sono l'assicurazione operaia era un privilegio germanico ; oggi Inghilterra, Francia, Italia si sono messe sulla stessa via. Come far fronte a tutto ciò ? Per tanti e tanti anni, si è ripetuto che lo Stato deve necessariamente starsene alle sue funzioni di carabiniere, e lasciare indisturbate le vicende della produzione ; mentre che il carabiniere diventava medico, educatore, insegnante, vettore, costruttore, colonizzatore ed... anche produttore, non sempre a perdita, perchè quando uno Stato riesce a guadagnare da alcune sue imprese qualche miliardo, quanto rendono alcuni monopoli fiscali, deve convenirsi che per un ex carabiniere il produrre qualche cosa non è poi tanto impossibile. Così coloro che vedono le funzioni dello Stato allargarsi, per le necessità della vita collettiva, sempre più intensa, nelle nostre società democratiche, e vedono, infine, che a manifatturare tabacchi, a gestir ferrovie, a vendere alcool o magari canfora od oppio, in qualche parte del mondo non si adatta male del tutto, hanno pensato e pensano che il produrre premi di assicurazione non deve essere più arduo del fabbricar sigari e poi che la produzione di siffatti premi qualche cosa rende, hanno proposto e propongono che lo Stato l'assuma in regime di monopolio, unicamente per procurarsi delle entrate. Era questo il punto di vista di molti autori di proposte, specialmente in Francia. Ora è a dire presto che siffatta maniera di concepire il problema è pericolosa. Un monopolio fiscale è una forma d'imposizione indiretta, è un modo di percepire un'imposta sul consumo. Quando Buisson, relatore alla Camera francese per i disegni di legge Carlier e Cauderc sul monopolio delle assicurazioni, scriveva che « comperando una scatola di fiammiferi niuno s'indigna comperandola cinque volte quel che vale (in Francia vi è il monopolio dei fiammiferi) ; mentre tutti protesterebbero vivamente se l'avviso di pagamento delle contribuzioni dirette portasse qualche lira di aumento », di-

menticava che il caso dei fiammiferi e dei tabacchi è diverso da quello delle assicurazioni. Il fumo è un vizio, è almeno un consumo inutile, che risponde a bisogni riflessi, nervosi, alla cui soddisfazione l'uomo potrebbe rinunziare con suo vantaggio presente e futuro. Perciò far pagare più caro un sigaro o più cara una scatola di fiammiferi è poco male; è un modo come un'altro di percepire un'imposta. Rendere invece più cara un'assicurazione sarebbe da parte dello Stato un delitto. Ci si assicura contro l'imprevisto, contro il rischio che può gittarci sul lastrico, contro la sorte che può privare del frutto del lavoro nostro i figli nostri. Il bisogno della previdenza è dell'uomo essenzialmente civile, è delle società più progredite; è bisogno individuale che si risolve in vantaggio collettivo, perchè il danno di alcuni è, dati gli obblighi crescenti della solidarietà sociale. il danno di molti. L'assicurazione è quindi necessità individuale e sociale insieme: ostacolarne l'esercizio, arrestarne la diffusione, mantenendo elevati i premi a scopi fiscali, sarebbe errore e colpa. Ma, dicono alcuni, può lo Stato assumere il monopolio delle assicurazioni a scopo fiscale senza elevare le tariffe dei premi, senza cercare di guadagnare più di quanto le compagnie private guadagnano (e non è poco; «è lo stato diceva alla Camera francese, nel 1910, l'on. Colin, deputato di Algeri, che diventa commerciante od industriale per arricchire il Tesoro dei benefici normali di un'industria o di un commercio». Guardata così la quistione muta di aspetto; ma anche simil modo di guardarla ha i suoi pericoli.

Meglio pensano coloro che vogliono un monopolio fiscale sì, ma con fini sociali: che si preoccupano di procurare mezzi allo Stato, perchè l'impieghi a determinati scopi d'interesse sociale. Era quanto si proponeva, col suo disegno di legge del 1908, il deputato francese Carlier: monopolio di tutte le assicurazioni per far fronte alle pensioni operaie. Qui uno scopo vi è, ed altissimo. Giacchè le assicurazioni fruttano e bene, lasciamo che fruttino a vantaggio dei meno fortunati: di coloro che pure sono, col loro lavoro, i primi artefici della fortuna di tutti, e cui attendono, negli anni tardi, la disoccupazione, l'abbandono, la miseria. La previdenza dei più agiati servirà a dare i mezzi per la previdenza di chi vive alla giornata e non può, solo col

suo, garentirsi contro le insidie del malsicuro domani. Obbiezioni generiche a questo modo di concepire un monopolio delle assicurazioni non possono esservi; particolari vi sono alcune. Quando si tratta dei più, delle classi operaie, occorre esser sinceri: non si può promettere al di là di quanto si possa mantenere. Si può cogli utili del monopolio delle assicurazioni affrontare il problema delle pensioni operaie e risolverlo? È necessario distinguere fra monopolio parziale e monopolio generale delle assicurazioni e fra paese e paese. È una questione contingente. Se gli utili dello Stato possono esser tali da metterlo in grado di assumersi il carico delle pensioni operaie, senza elevare le tariffe dei premi, il monopolio, a questo fine, è perfettamente giustificato. Ma si deve ponderar bene le cose. L'onere delle pensioni operaie è sempre grave. Se uno Stato s'impegna a farvi fronte deve, in ogni caso, evitare, i successivi elevamenti nelle tariffe dei premi, cui lo scopo fiscale e le necessità di bilancio, potrebbero indurlo. La previdenza è funzione così importante che occorre metterla al sicuro di ogni ostacolo.

Onde è assai più conforme alla natura delle cose riguardare il monopolio delle assicurazioni come un monopolio puramente sociale. Si può aggiunger pregio all'opera dando agli utili una destinazione prefissa di carattere anch'esso sociale, destinandoli, ad esempio, ad istituti di previdenza per le classi operaie: ma facendo in modo che le due finalità restino l'una dall'altra distinte. Maggiori saranno gli utili meglio potrà adempiersi il fine cui li si destina; ma se, per impossibile ipotesi, utili non vi fossero, non si cercherà di procurarli, ricorrendo ad aumenti di tariffe. È la via seguita dalla legge italiana (Nitti) 4 aprile 1912, che istituiva il monopolio delle assicurazioni sulla durata della vita umana. Gli utili netti sono devoluti per intero alla Cassa nazionale di previdenza per la invalidità e la vecchiaia degli operai.

Bisogna nettamente distinguere fra le assicurazioni delle cose e le assicurazioni sulla durata della vita umana.

Lo Stato compie facilmente quelle funzioni economiche che non richiedono mutamenti tecnici rapidi, nè hanno contrasti d'interessi, nè lasciano alcuna cosa all'arbitrio del funzionario.

Bisogna distinguere fra l'assicurazione delle cose (danni) e l'assicurazione sulla durata della vita umana. L'assicurazione contro i danni (incendi, grandine, disgrazie accidentali, rischi di navigazione, ecc.) suppone che vi sia un danno che si possa o no verificare. Il danno può anche essere maggiore o minore, totale o parziale. L'incendio può distruggere una casa intera, o una gran parte di essa, o anche una piccola parte. L'assicuratore deve pagare nella misura del danno. Ora il pubblico funzionario che deve misurare il danno, deve per necessità urtare interessi privati e può esser soggetto a pressioni di ordine pubblico.

Invece nelle assicurazioni sulla durata della vita umana, non vi è nulla di arbitrario. Le tavole di mortalità, elaborate dopo secoli di esperienza, mettono in grado di misurare con sicurezza matematica il premio; nessun rischio dunque. A un certo tempo dal contratto di assicurazione l'assicurato non può essere che vivo o morto: nessuna frode è quindi possibile. La morte o la scadenza del termine, nelle assicurazioni a tempo o morte, sono fatti che non consentono nessuna frode. Non vi è nulla di arbitrario, nè d'incerto e nessuna impresa si presta alla statizzazione come le assicurazioni sulla durata della vita umana. Un grande istituto di Stato, come fu costituito con la legge del 1912 l'Istituto nazionale delle assicurazioni in Italia, costituiva in realtà come una grande ricchezza, che offriva il massimo di sicurezza e il minimo di spesa per l'assicurato.

La previdenza è non solo una virtù sociale, ma una necessità sociale: i popoli civili si distinguono per il loro spirito di previdenza. Cercano di lasciare il meno possibile all'opera del caso; di evitare tutto ciò che possa, per effetto di un evento imprevisto diminuire la compagine della famiglia o scemare l'attività produttrice. Un minimo di previdenza è necessario quanto un minimo di istruzione.

I clamori che si sollevano contro ogni monopolio delle assicurazioni dipendono sopra tutto dagli interessi offesi.

È l'assicurazione come pubblico servizio, cosa nuova, cosa mai tentata? In Prussia Federico Guglielmo, Grande Elettore, ha lottato dal 1685 al 1711 coi suoi sudditi per introdurre l'assicurazione di Stato contro gl'incendi: finalmente nel

1718 riescì a stabilire quelle casse locali di assicurazione (*Brand Kassen*), che presto si diffusero in tutta la Prussia, e, di là, si propagarono in Sassonia (1729), nella Slesia (1741), nel Brunswick (1742), nello Hannover (1743), nel Wurtemberg (1773). In Prussia le società pubbliche *locali* conservarono, sino al 1877, una specie di controllo permanente sulle società private di assicurazioni contro gl'incendi; del 1877 perdettero ogni ingerenza. Ora in Prussia vi sono casse pubbliche di assicurazione contro gl'incendi, mutue libere e compagnie per azioni. In Baviera, in Sassonia, nel Wurtemberg vi sono casse uniche di assicurazione per ogni Stato. In Sassonia vi sono oltre l'Istituto nazionale di assicurazione contro gl'incendi due altri: uno per l'assicurazione contro la grandine e un terzo contro la mortalità del bestiame. In Prussia le casse pubbliche sono facoltative, meno che a Berlino, Breslau, Stettino, nella Frisia occidentale e nello Hoenzollern. Sono invece obbligatorie in Sassonia, nel Wurtemberg, nel Baden, ad Hesse, nell'Oldenburg e nei territori di Weimar, Altenburg, Anhalt, Lippe, Waldech ed Amburgo. Ad Hesse-Cassel e a Nassau, in Baviera e nel Brunswich sono facoltative; ma agiscono in monopolio. Nel 1901, in Germania, le assicurazioni incendi coprirono per marchi 135,120,000,000 di rischi: dei quali 47 miliardi erano assicurati presso le società pubbliche e 75 miliardi presso società private. Per quanto le casse pubbliche siano tenute ad assumere rischi, che le compagnie private rifiutano, hanno tariffe di premi più basse delle private: 1,44 % del capitale assicurato per le casse pubbliche; 2,17 % per le compagnie private; 2,57 % per le mutue, in Prussia; 1,15 % per le società pubbliche nelle altre parti dell'Impero. Le cifre delle indennità versate rappresentavano (tra il 1886 e il 1890) per le casse pubbliche tedesche una media di 84,4 % dei premi incassati; per le mutue una media di 77,1 %; per le compagnie private di 57,2 %. Ma ciò che più importa è accennare alle *spese*. La media delle spese (generali di amministrazione e per commissioni) *era di* 11 % per le società pubbliche *e di* 31,9 % *per le società private*. Non si direbbe, quindi che l'assicurazione pubblica costi più della privata. E si aggiunga che le società pubbliche versano ogni anno più di 3.000.000 di marchi per

scopi di pubblica utilità *. « La rivalità fra le casse pubbliche di assicurazione contro l'incendio, con o senza monopolio, e le società per azioni e le mutue è del più grande interesse in Germania, in Austria e altrove... Le casse pubbliche rimproverano alle private le grandi spese di amministrazione, scrive Gustavo Schmoller, i loro eserciti di agenti, la loro *rèclame*, la loro maniera di far concorrenza, i loro grossi dividendi... In ogni caso è certo che, in moltissimi punti, si è contenti delle casse pubbliche e *sovra tutto colà dove esse agiscono in monopolio*. Al modo stesso è quasi generalmente riconosciuto oggi, che *la concorrenza, in questo campo, è ben diversa da ciò che essa è nel campo della produzione ordinaria dei beni* † ».

Nella Svizzera, tredici cantoni e quattro mezzi cantoni hanno una cassa cantonale di assicurazione immobiliare obbligatoria contro gli incendi; Vaud e Glarona hanno casse di assicurazione mobiliare anche obbligatorie. Neuchâtel ha una cassa cantonale popolare di assicurazioni sulla vita. Anche Vaud ha una cassa cantonale di assicurazione sulla vita. Solo tre cantoni (Grigioni, Vallese e Ginevra) e un mezzo cantone (Unterwalden superiore) non hanno casse cantonali di assicurazione. Delle diciassette casse cantonali, undici riassicurano in parte (2/3, 3/4 o 4/5) i loro rischi presso private compagnie di assicurazione. Il premio è percepito come le imposte ordinarie dagli esattori comunali: varia secondo il rischio, ma a Glarona, Friburgo, Argovia e Zug è *premio unico*, proporzionale solo all'ammontare del valore assicurato e non al rischio. Le casse cantonali contribuiscono in larga misura al mantenimento del corpo dei pompieri e al materiale contro gli incendi e sono autorizzate (dalla legge cantonale dal 1885) a colpire con una tassa, destinata al mantenimento dei pompieri, le compagnie private. I premi sono in diminuzione costante: da 1,57 sono discesi per le casse cantonali di assicurazione immobiliare a 1.08 % del capitale assicurato. Quelli delle compagnie private

* Conf. Paul Alglave: *L'assurance contre l'incendie... en Allemagne*, Paris, 1901.

† G. Schmoller: *Principes d'Economie Politique*, traduit de l'allemand par Pollak, II. Partie, Tome IV, Paris, 1907, pp. 189-191.

erano intorno ad 1,25 % *. Per le casse di assicurazione mobiliare si hanno risultati anche migliori: nel cantone di Vaud i premi rappresentavano 1,19 % del capitale assicurato per le compagnie private e 1,026 % per la cassa cantonale, erano, dunque, del 13 % meno elevati; nel cantone di Glarona la differenza è ancora più notevole: il premio della cassa cantonale era 0,50 % di capitale mobiliare assicurato e nella assicurazione privata di 1,19.

Nella Svezia esistono mutue pubbliche di assicurazione mobiliare e immobiliare contro gli incendi. In Norvegia vi è una cassa di Stato di assicurazione contro l'incendio. In Danimarca esistono tre classi pubbliche di assicurazione immobiliare contro gli incendi. Casse provinciali di assicurazioni contro gli incendi esistono in Russia. In Austria si hanno casse pubbliche municipali (come a Praga) o provinciali (come nel Tirolo, nell'Alta Austria, nella Bassa Austria, a Vienna), che assicurano contro l'incendio, sulla vita, contro gli infortuni e alcuni rischi agricoli. Nell'Uraguay esiste il monopolio di stato di tutte le forme di assicurazione.

Nella Nuova Zelanda, infine, lo Stato esercita, in concorrenza con le compagnie private, l'assicurazione sulla vita, e, dal 1903, quella contro gl'incendi. Nel 1908 erano in corso 127,721 polizze di assicurazione sulla vita, di cui 47,033 presso l'Istituto di Stato; i premi incassati, sempre per le assicurazioni vita, ammontavano nello stesso anno a sterline 997,089, di cui sterline 330,806 dall'Istituto di Stato. L'Istituto di Stato ha vita oramai quasi quarantenne. Di questa istituzione dice Mètin che somiglia ad un'azienda privata, coi suoi attuarii, coi suoi ispettori, col suo sistema di polizia. È fuori della politica e mira solo a procurarsi utili. L'assicurazione sulla vita è molto lucrosa nella Nuova Zelanda, e l'azienda di Stato riesce assai bene †. L'Istituto di Stato per l'assicurazione contro gl'incendi è troppo giovane ancora, ed è nel periodo della concor-

* Paul Alglave: *Les assurances contre l'incendie par l'Etat ou les Cantons en Suisse*, etc. Paris, 1902.

† Confr. A. Métin: *Le Socialisme sans doctrines*, Paris, 1901; pp. 234-236; e *The New Zeeland official Year Book*, 1908.

renza acuta colle compagnie private: per ora i premi sono di 33 33 % più bassi che nelle assicurazioni private.

Non è punto vero che le forme di assicurazione private, sopra tutto per la durata della vita umana, siano più a buon mercato degli istituti pubblici: il costo enorme degli stessi medici e della concorrenza eleva spesso il prezzo delle assicurazioni.

D'altra parte l'uso delle riserve nelle compagnie private non è sempre oculato e prudente ed è materia di speculazioni dannose. L'eccessive rimunerazione degli agenti, lo scambio di spese generali, le alte rimunerazioni caratteristiche di questa industria, sono argomenti sicuri in favore del monopolio di Stato.

Le grandi compagnie private tendono a lor volta a diventare monopolistiche sopra tutto per effetto dei sindacati. Oramai tutti riconoscono che in materie di assicurazioni è negativa per il consumatore. Le più potenti industrie assicurative hanno un minimo capitale: si tratta di una industria che non ha macchine, che non può subire trasformazioni profonde, che non abbisogna di capitali e, almeno per quanto riguarda la durata della vita umana è la più adatta al monopolio di Stato.

La legge italiana stabiliva nel 1912 il monopolio delle assicurazioni sulla durata della vita umana e creava l'Istituto Nazionale delle assicurazioni, con carattere puramente industriale. Si vietava l'esercizio delle associazioni fondiarie e di ripartizione. Le polizze, oltre che la garanzia della riserva, aveano la garanzia dello Stato. In una fase intermedia di dieci anni le compagnie potevano essere autorizzate a continuare le loro operazioni purchè adempissero alle condizioni stabilite dalla legge e cedendo all'Istituto nazionale delle assicurazioni il quaranta per cento di ciascun rischio assunto dopo l'entrata in vigore della legge.

Scopo del legislatore italiano era di costituire un grande e unico istituto di Stato delle assicurazioni della durata della vita umana e di preparare lo stesso Istituto a esercitare, senza alcun rischio e con benefizio dell'economia nazionale, la riassicurazione di tutte le forme di rischio.

L'Istituto Nazionale delle Assicurazioni era già un grande e potente organismo e avea superato tutte le prove, organizzandosi in modo mirabile ed era destinato ed avere il più grande sviluppo, quando nel 1923, per effetto della legge che conserva al Governo i pieni poteri, è stato abbattuto nel suo pieno rigoglio. L'Istituto rimane ora in concorrenza di compagnie private, che non hanno se non l'obbligo di una minima cessione di rischi e vengono a mancare gli scopi fondamentali per cui fu istituito.

NOTA

Il Ministro Nitti così si esprimeva nella sua relazione al Senato :

« Le società moderne tendono nella più larga misura possibile a ridurre i rischi : lo sviluppo di tutte le forme di assicurazioni sono la prova di questo bisogno, l'espressione di questa necessità.

« Le assicurazioni sulla vita costituiscono una forma speciale di risparmio. Man mano che il senso di responsabilità si sviluppa, gli uomini sentono che non basta risparmiare, ma che occorre mettere al coperto dai rischi l'attività produttrice degl'individui e la sicurezza delle famiglie. Le assicurazioni sulla durata della vita umana rispondono a questo bisogno. Coloro che si assicurano trovano in certa guisa gli uni negli altri una garanzia reciproca : più grande è il numero di coloro che si associano e maggiore è la garenzia e, in generale, più grande il buon mercato. Ciò spiega perchè, mentre le aziende industriali, che sono organismi viventi, invecchiando raggiungono un grado di esaurimento, le imprese assicuratrici, che sono veri istituti di deposito, si sentono più poderose e più solide, man mano che si espandono e che invecchiano. Idealmente lo Stato, che è la più grande forma di cooperazione sociale, consente di avere il massimo di sicurezza e il minimo di spesa per gli assicurati. Poi che lo Stato non muore e la sua longevità è pari alla fiducia che inspira, s'intende facilmente come sia il più adatto a esercitare una forma d impresa, che si basa sullo spirito di previdenza delle moltitudini, sulla fiducia, sulla onestà e sulla regolarità degli investimenti. E poi che in definitiva tutte le colpe della imprevidenza degli individui ricadono sempre sulla collettività, e lo Stato sopporta tutti gli oneri della imprevidenza niente di più nobile che aiutare la miglior forma della previdenza e far servire i benefizi di essa a nuovi e più alti fini di previdenza sociale.

« In questa materia l'elaterio della concorrenza, l'acredine delle lotte determinate dall'interesse individuale, lungi dall'essere causa della diminuzione del costo di produzione, agiscono spesso nel senso contrario. Le spese della concorrenza non fanno che aumentare il costo : i milioni che le Società spendono per contendersi il campo, hanno un risultato utile solo in quanto possono svegliare idee o desiderii di previdenza in persone che

sarebbero rimaste indifferenti; ma sono ben lungi dall'esprimere o dai determinare un progresso. Qui la concorrenza non può determinare procedimenti molto ingegnosi, nè far costruire macchine più perfette, nè tanto meno introdurre perfezionamenti di fabbricazione. La industria delle assicurazioni ha limiti di sviluppo assai modesti, in quanto riguarda i suoi progressi tecnici, che si riducono piuttosto in facilitazioni nei mezzi di riscossione, in assunzione di nuovi rischi, in maggiore semplicità delle polizze.

« Teoricamente, più il gruppo degli assicurati è piccolo e maggiore è il rischio collettivo e più grandi dovrebbero essere le garanzie e le riserve. In pratica avviene l'opposto e sono solo le grandi Società che presentano la più grande sicurezza. Ciò spiega come questa industria tenda a concentrarsi: vi sono quasi dovunque dei veri monopolî di fatto che trovano la loro espressione in grandi *trusts*. Quando i grandi sindacati sono la unione di capitali effettivamente versati da azionisti, che pagano di persona i loro eccessi e i loro errori, il fenomeno presenta insieme a pericoli e inconvenienti anche vantaggi: tra cui quello di limitare le spese di concorrenza. Ma la caratteristica delle imprese di assicurazione è che, fatte poche eccezioni, il loro capitale è spesso una quantità trascurabile, e le grandi unioni che si formano non sono unione di capitali, ma unione di depositi, di cui soltanto pochissimi individui dispongono, spesso nelle forme più assolute. Spesso il capitale riceve nelle vecchie Società profitti e dividendi del 100, del 200 per cento e ancor più.

« L'inchiesta del Governo degli Stati Uniti si riferisce a fenomeni che trovano riscontro anche altrove. Nelle forme attuali — ciò è stato riconosciuto dagli stessi economisti più avversi a ogni ingerenza dello Stato nei fatti economici — l'assicurazione è una combinazione onerosa in cui i gruppi assicurati ricevono appena, con le indennità per i rischi, dal 50 al 60 per cento delle somme versate, e spesso assai meno.

« La concorrenza spesso fa aumentare i costi di produzione e le giovani compagnie e quelle che vogliono penetrare sul mercato pagano provvigioni enormi, ignote in tutte le industrie. Nessuno che voglia vendere cotoni penserebbe nel primo anno a vendere con provvigioni del 70 per cento, spesso del 90, qualche volta di oltre il 100 per cento.

« Anche nei più grandi paesi sono spesso tre o quattro compagnie che fanno il 60 o il 70 per cento di tutti gli affari di assicurazione e anche l'80 o il 90 per cento delle forme popolari ».

Il Ministro Nitti avea pensato di fare dell'Istituto Nazionale delle assicurazioni il più potente ausilio del Tesoro.

La legge americana vieta alle compagnie di assumere affari oltre un certo limite. Le compagnie quindi che operano in tutto il mondo devono limitare la loro produzione. L'America ha temuto di creare organismi troppo giganteschi. Ora le grandi compagnie, quando raggiungono il massimo di produzione, fissato dalla legge, devono arrestarsi.

Il Ministro Nitti concepì e attuò un primo accordo con *The Equitable* perchè le compagnie americane cedessero in coassicurazione i loro rischi: si sarebbe così potuto fare in tutto il mondo una massa enorme di assicura-

zioni, alcuni miliardi all'anno, senza rischio, senza spesa. Ciò ch'era più importante è che l'Istituto Nazionale delle assicurazioni veniva in questo modo a ricevere cambi per il pagamento dei premi da tutti i paesi: dagli Stati Uniti, al Giappone dal Brasile alla Cina e l'Istituto diventava una immensa risorsa per il Tesoro, un enorme fonte di ricchezza per il paese.

Quando l'on. Nitti lasciò il Ministero del Commercio le convenzioni furono annullate e l'idea fu abbandonata: venne poi la guerra e non fu possibile far più nulla.

Si perdette così il più grande e sicuro vantaggio che sia mai stato offerto senza spesa, senza rischio, senza sforzo alla finanza italiana.

PARTE V.

LE IMPOSTE SPECIALI.

XXIV.

Imposte speciali con carattere proibitivo o compensativo.

193. Vi sono alcune imposte (vi sono in quasi tutti gli stati moderni e ve n'erano negli stati antichi) il cui scopo non è già di assicurare un'entrata allo Stato, o per lo meno il cui scopo prevalente non è tale. Sono imposte, che hanno un carattere limitativo o proibitivo: o che, senza essere vere tasse, hanno un carattere compensativo. L'imposta, come abbiam notato già precedentemente, ha non solo scopi fiscali, ma spesso scopi di altro ordine e sopra tutto scopi limitativi e compensativi. Gli studiosi di finanza in generale si rifiutano di riconoscere la convenienza di adoperare imposte, le quali abbiano altro scopo all'infuori di quello produttivo. Non si può negare però che esistano imposte le quali hanno solo come scopo assai secondario, quello di fornire entrate al Tesoro dello Stato e si propongono: 1 di compensare speciali vantaggi ed esenzioni accordati ad alcuni membri del consorzio politico, a differenza di altri (esempio: imposta militare); di fare che coloro i quali godono di benefizi che il consorzio politico accorda, senza sopportarne gli oneri, partecipino anche a questi (esempio: imposte sugli stranieri, imposte sui viaggiatori di commercio, imposte sui cittadini esteri esercenti professioni); 2 di impedire

accrescimenti di patrimoni di enti ritenuti per il loro sviluppo eccessivo, dannosi alla società (leggi sulle congregazioni religiose); 3 di impedire o di limitare alcune manifestazioni ritenute dannose (leggi suntuarie). Molte di queste disposizioni limitative e proibitive sono nella pratica inutili: altre sono utili o a dirittura necessarie. Ma qualunque giudizio si dia di esse, non si può non tener presente ciò che esiste e non studiare le forme presenti sì come sono.

Noi ci fermeremo solo su alcune fra le più importanti di queste imposte.

1. La imposta militare.

194. La imposta militare anche prima della guerra esisteva in Isvizzera, in Austria Ungheria, in Francia, in Serbia e in Portogallo ecc., e, quasi dovunque in questi paesi, era applicata a tutti coloro che effettivamente non prestavano servizio militare per tutti o per una parte degli anni in cui avrebbero dovuto prestarne. La imposta militare in Svizzera e in Francia, consta di una parte fissa e di un'altra proporzionale; in Austria Ungheria e in Serbia era tutta variabile; era fissa in Portogallo. Nei paesi dove esisteva la imposta militare era applicata con un criterio fondamentale unico, colpiva gli *esentati* e *riformati* dalle leve militari, i quali, fatte le debite eccezioni per gli indigenti e per gli assolutamente incapaci a lavoro proficuo, si può dire che godevano di una situazione vantaggiosa di fronte alla massa dei cittadini. Il servizio militare attivo colpiva i giovani di sesso maschile nella età in cui spesso si decide delle carriere, e nelle classi operaie si affermano e si consolidano i guadagni. Se per una persona delle classi medie il servizio militare è spesso un danno, è danno assai maggiore per le persone del popolo; anche nelle classi medie, del resto, la scelta della carriera avvenendo appunto in generale dopo i venti anni, non si può negare che il servizio militare, che pure rappresenta una necessità, sposti moltissimi interessi privati. Ora le leggi in tutti i paesi riconoscono speciali esenzioni o cause di riforma: così si esentano molto spesso i figliuoli unici e sono riformati i gobbi, gli zoppi e tutti coloro che dimostrino difetto o incapacità fisica. Così dunque i riformati come gli

esentati (qualunque sia la causa) godono di uno speciale benefizio; e si vuole appunto, che in compenso di questa situazione privilegiata, essi concorrano alle spese generali. Vi è una constatazione demografica, che milita in favore della imposta militare: ed è che, in generale, i poveri sono più prolifici dei ricchi e che il massimo di esentati è in generale nelle classi medie e ricche. Il figlio unico rappresenta nel popolo, assai più che non si creda, una eccezione *. Senza dubbio il caso è un pò diverso quando si tratti di riformati per difetti fisici. Sembra ingiusto che si aggravi la loro situazione, costringendoli a pagare per una esenzione che essi non desideravano. In Francia la imposta militare era chiamata appunto la *tassa dei gobbi*. Ma non è men vero che se i gobbi possono lavorare e guadagnare si trovano in condizioni vantaggiose di fronte a coloro che prestano servizio militare. Molti scrittori militari sostengono che l'imposta possa avere anche un'azione utile nel senso di impedire alcune pratiche immorali. È generalmente noto che moltissimi si rassegnano a cure esaurienti, o sformanti, pur di essere esentati dal servizio militare. Il desiderio di non lasciar la famiglia e più spesso ancora quello di non ritardar la carriera, inducono a pratiche dannosissime. Ora senza dubbio la imposta è un gravissimo freno a queste pratiche.

In Svizzera l'imposta militare, applicata con la legge 28 giugno 1878, colpiva tutti i cittadini in età di prestar servizio (20 a 40 anni) e che non lo prestavano: erano esclusi i notoriamente indigenti e gli assolutamente incapaci a lavoro proficuo oltre a poche altre categorie di persone. La durata della imposta era di 24 anni. Vi era una parte fissa proporzionale di lire 5 e una parte proporzionata alla fortuna (lire 1,50 per ogni 1000 lire) o al reddito (lire 1,50 per ogni 100 lire). Il massimo consentito dalla legge era di lire 3,000: ma dopo il 1884 era stato ridotto a metà.

In Austria Ungheria la imposta militare (23 giugno e 17 luglio 1880) colpiva tutti quelli che non prestavano servizio militare effettivo; avea una durata di 12 anni; era proporzionale ed erano stabilite 14 classi di cittadini, determinate dal red-

* Cfr. Nitti: *La population et le système social*, Paris 1897.

dito e dal patrimonio. Il massimo era di 100 fiorini; il minimo di 1 fiorino in Austria e 3 fiorini in Ungheria. Le esenzioni erano presso a poco le stesse che in Svizzera. In Serbia la imposta militare (1° novembre 1886) colpiva tra i 20 e i 37 anni; era proporzionale a 1/10 delle imposte dirette che pagava ciascun esentato o riformato. In Portogallo (22 settembre 1887) l'imposta militare colpiva così gli esentati, come coloro che ottenevano ritardi nel servizio; esentava gli indigenti ed era stabilita in una quota fissa.

In Francia la legge 15 luglio 1889, che ha introdotto l'imposta militare, si applicava a tutti coloro che non prestavano servizio militare effettivo minimo di tre anni (riformati, assegnati ai servizi ausiliari, ascritti alla 2ª categoria del contingente, esentati quelli che fanno servizio per uno o due anni). Erano dispensati i notoriamente indigenti e i riformati per cause dipendenti dal servizio. L'imposta durava 16 anni per quelli che non prestavano servizio, 14 per quelli che prestavano servizio di 1 anno; 13 per quelli che prestavano servizio di 2 anni. Vi era nella imposta una parte fissa (sei franchi) e una proporzionale. Quest'ultima era uguale all'ammontare principale della imposta personale e mobiliare pagata dall'individuo esentato o riformato. Però pagavano due terzi di questa imposta gli individui assoggettati per 14 anni e pagavano un terzo quelli che erano assoggettati per 13 anni, cioè che avevano fatto rispettivamente uno o due anni di servizio *.

Durante e dopo la guerra imposte militari, con carattere autonomo o in un sistema di imposte complementari sul reddito (come in Italia) sono state proposte o attuate in quasi tutti i paesi belligeranti.

* Sull'imposta militare cfr. l'articolo di un ex in R. S. vol. I, pag. 353-38; gli studi di Carlo F. Ferraris, pubblicati nella *Nuova Antologia* 15 marzo 1883, 1 febbraio 1890 e 1 giugno 1897, A. Wagner: *Die Wehrsteuer* nell'*Handbuch der politischen Oekonomie* di Schoenberg: Vocke: *Die Grundzuge der Finanzwissenschaft*, Leipzig, 1894, pag. 93-99; Von Treitschke: *Fur inneren Lage am Jahresschlusse* nei *Preussische Jahrbucher*, dicembre 1889; ecc. Una completa bibliografia si trova negli articoli del Ferraris. In senso contrario si veda sopra tutto Schaeffle: *Die Grundsatze der Steuerpolitik*, Tubingen, 1880, pag. 497-503.

II. Imposte limitative o compensative.

195. Come vi sono paesi importatori ed esportatori di merci, vi sono paesi importatori di uomini. In Europa è nella prima categoria la Francia, limitatamente la Svizzera e qualche altro paese: sono stati esportatori di uomini l'Inghilterra, la Germania, l'Austria, sopra tutto i Paesi scandinavi e l'Italia. L'Italia e il Belgio davano prima della guerra una forma di emigrazione speciale, l'emigrazione temporanea composta di persone che vanno in una parte dell'anno a lavorare all'estero e poi ritornano in patria. Ora i paesi che sono poco densi o che hanno per alcuni lavori bisogno di mano d'opera poco costosa, traggono grandissimo vantaggio dalla mano d'opera straniera. Quando dunque adottano imposte basate sulla diffidenza, su idee assurde di protezione del lavoro nazionale, essi rinunziano spontaneamente a un benefizio grandissimo. Nondimeno, in qualche caso, imposte speciali sugli stranieri possono essere giustificate.

Gli stranieri non sono sottomessi a molti degli obblighi che gravano i cittadini di una nazione, viceversa risentono i vantaggi dell'azione dello Stato. Così alcuni paesi colpiscono il commercio ambulante esercitato dagli stranieri (e fin qui nulla vi è da obbiettare); altri richiedono una piccola imposta agli stranieri che si stabiliscono. Queste imposte, quando sono tenuissime, quando non sono basate sulla diffidenza e sulla avversione, possono in qualche caso essere giustificate. La Francia è il paese di Europa con maggior numero di stranieri: sono oltre 1 milione, e sono molti appunto, perchè la Francia ha una debole natalità, un grande territorio e una notevole ricchezza. E rappresentano, trattandosi di una popolazione giovane e adulta, una grande forza di produzione. Nei paesi molto densi, come l'Italia, gli stranieri sono viceversa pochissimi: erano 65 mila o presso a poco nel censimento del 1901. In Francia sono state presentate molte proposte per colpire gli operai stranieri con imposte speciali: si tratta di una protezione del lavoro nazionale un pò arbitraria e assurda e che sarebbe dannosissima alla stessa Francia. Gli Stati Uniti di America fanno pagare una piccola tassa a tutti gli immigranti; ma ora hanno limitata rigidamente l'immigrazione.

Molti paesi però hanno imposte speciali sui commessi viaggiatori esteri, che sono una estensione legittima delle loro leggi sui profitti dell'industria. Alcuni stati preferiscono una completa libertà, non chiedono ai viaggiatori di commercio nè carte speciali, nè imposte, nè qualsiasi formalità. Così fanno l'Inghilterra e l'Italia ed è forse il meglio che si possa. Altri stati chiedono un permesso di circolazione che è sottomesso a una tassa: così la Svizzera, la Germania, l'Austria Ungheria ecc. Vi sono poi alcuni stati che richiedono i diritti di patente; il Belgio 20 franchi, la Danimarca 160 corone, l'Olanda 15 fiorini, la Svezia 100 corone al mese, ecc.

Alcuni paesi hanno anche speciali imposte su enti o congregazioni religiose. In quasi tutti i paesi lo Stato assoggetta la Chiesa al diritto tributario comune e il *privilegium immunitatis* di un tempo tende quasi dovunque a scomparire. Ma vi sono alcuni paesi che hanno imposte e tasse *speciali* con cui colpiscono la Chiesa o le chiese. Tale è in Francia il *droit d'accroissement*.

In alcuni paesi lo Stato ha speciali imposte o tasse che gravano la Chiesa o gli ascritti a una determinata confessione: ma non hanno carattere fiscale e sono dirette a benefizio della Chiesa stessa. Sono quote di concorso, contribuzioni dovute dai fedeli o da enti ecclesiastici *.

III. Le imposte suntuarie.

196. Le imposte che colpiscono il lusso in tutte le sue manifestazioni hanno avuto una parte notevole negli ordinamenti politici del passato. Le ritennero poderoso stromento di riforma; furono sfruttate dalle vecchie democrazie. La questione delle imposte suntuarie ha appassionato un tempo; ora è quasi indifferente. Le stesse scuole socialistiche tendono ora a colpire le fonti del reddito privato, della ricchezza, non le manifestazioni sue. Le imposte sul lusso per impedire il lusso o per correggerlo, rassomigliano a quei rimedi empirici che

* Erano molto in uso in Germania; anche in Austria vi è il *Religionsfondsbeitrag*. In Italia in forza di antiche leggi non mancano esempi di queste imposte speciali. Cfr. l'interessantissimo studio di F. Ruffini: *La quota di concorso*, Milano, 1904.

cercano combattere le manifestazioni dolorose, non le cause del male. Le imposte suntuarie sono non solo inutili, ma estremamente vessatorie: poichè loro requisito essenziale è una certa tendenza inquisitoria. Le vecchie democrazie credevano spesso di correggere i costumi e mitigare le differenze di condizioni, colpendo aspramente con la imposta alcune manifestazioni più dannose del lusso, o a dirittura colpendole quasi tutte *.

Ma che cosa è il lusso? La vecchia questione, che ha fatto scrivere utilmente o inutilmente tanti volumi, è lungi dall'esser risoluta. Molte cose che ora appaiono come indispensabili alla vita parcano un tempo lusso sfrenato. Il lusso, è stato detto, consiste in quella parte del superfluo che sorpassa ciò che la generalità degli abitanti di un paese, in un tempo determinato, considera come essenziale, non soltanto ai bisogni della esistenza, ma anche alla decenza e al godimento della vita. Anche accettando questa definizione, noi dobbiamo ricordare come ogni criterio su questo argomento sia del tutto relativo e mutevole. Molte cose che ora sembrano indispensabili alla vita erano qualche tempo fa oggetto di lusso: si può dire che la civiltà allontani sempre più ciò che costituiva la barriera del lusso. Che cosa intanto chiamiamo oggetti di lusso? Quelli che hanno un prezzo molto elevato e che quindi sono alla portata di poche persone. Ma di ogni cosa in principio è accaduto che sia stata considerata come oggetto di lusso. In una società di trogloditi la casa sarebbe un lusso; la camicia, il fazzoletto da naso, sono stati oggetti di lusso, in principio, riserbati ai re e ai principi †.

Gli studiosi sono lungi dall'avere per il lusso la compiacente ammirazione degli uomini volgari. Le società moderne, non

* Su questa materia, così studiata da storici, economisti e filosofi cfr. sopra tutto Roscher: *Ueber den Luxus* 1843; Cunningham: *op. cit.* vol. II, pag. 230, 338 e le notissime opere di Baudrillart, Laveleye, Rogers, ecc. Interessanti e acute sono le osservazioni di Proudhon sulla inutilità delle imposte suntuarie.

† Quando Lucullo introdusse il ciliegio, l'umile frutto era riservato ai ricchi: persino la patata è stata un lusso, al momento della sua introduzione. E lo zucchero, il caffè, il thè, le bevande spiritose, per non citare che alcuni esempi a caso, sono stati oggetti di grande lusso: e ora entrano in proporzioni maggiori o minori nelle più umili famiglie di lavoratori. Tutti

ostante lo sviluppo della loro ricchezza, sono ancora assai povere perchè ogni dispersione debba essere incoraggiata. Il pubblico è disposto a considerare le persone che spendono come persone che fanno lavorare e le persone parsimoniose, che risparmiano e aumentano il loro reddito, come persone che non giovano ad alcuno. In realtà, chi risparmia e capitalizza agisce nello stesso modo di chi spende largamente, aumenta la domanda di lavoro ; ma, mentre chi sciupa fa lavorare al suo servizio dei cucinieri, dei sarti, dei giardinieri, degli staffieri, ecc. chi risparmia e capitalizza, se migliora le sue terre, o fabbrica case, o anche compra titoli di ferrovie, di società industriali, ecc. fa lavorare contadini, muratori operai delle miniere ecc. Chi risparmia e capitalizza non solo non riduce la domanda di lavoro, ma sotto certi aspetti provvede a preparare con il risparmio quelle derrate che servono al consumo degli operai, intenti alla produzione. Onde la simpatia che ha spesso il pubblico per chi spende largamente, per chi sciupa, è del tutto irrazionale. Tutto ciò è evidente : ma vale la pena di fare leggi che impediscano di spendere largamente e di spender male ? Quando ciò non è assurdo, è inutile.

Caratteristica delle leggi suntuarie, è l'idea di *proibire* o *limitare* alcuni consumi o alcune abitudini : ora leggi suntuarie non vi sono più. Vi sono spesso imposte sugli automobili, sui cavalli, sulle vetture, sui domestici, sulle biciclette, sui bigliardi, sui pianoforti, ecc., ma nessun legislatore pensa che l'imposta deva ridurre il consumo di tali cose. Sono semplici imposte di consumo : solo, data la natura degli oggetti che colpiscono, sono

i bisogni più elevati nascono in una piccola minoranza e poi si diffondono, tutti i consumi nuovi sono riserbati in principio a pochissimi e nessuno con leggi d'imposta assurde può interdirli. Le biciclette, prima di essere un mezzo di locomozione, sono state un oggetto di lusso, domani gli automobili saranno un mezzo di trasporto a buon mercato, mentre sono sorti come oggetti di lusso. Il lusso non è dannoso, se non in quanto degenera in prodigalità, quando non soddisfa che a bisogni di ordine inferiore di vanità e di orgoglio. E il lusso riprovevole non è solo degli uomini ricchi : ma qualche volta anche dei meno ricchi. L'alcoolismo, quando non è una trista conseguenza del debole nutrimento e dell'intenso lavoro, è una forma di lusso volgare non però meno dannosa alla società che non sia il cattivo lusso dei ricchi.

di riscossione immediata e in generale, trattandosi di cose il cui godimento è durevole, si ripetono per tutta la durata dell'oggetto. In generale, queste imposte hanno un valore assai mediocre e sono abbandonate agli enti locali *.

Durante e dopo la guerra è stata una vera pioggia di imposte suntuarie: messe un poco a caso, senza criterio, o anche con il solo criterio di procurarsi delle entrate. In alcuni paesi sono stati colpiti un poco tutti gli oggetti di lusso, le vendite, il consumo di ogni merce considerata come capace di esser soggetta a imposizione. L'elenco di queste imposte sarebbe interminabile. Non vi è stato l'idea di mettere imposte suntuarie; ma di ricavare comunque delle entrate. Si sono prese tutte le entrate che era possibile ricavare.

Nei vecchi stati vi erano imposte suntuarie numerose: spesso, come nelle città del medio evo, quando il popolo andava al governo, colpiva aspramente tutte le manifestazioni del lusso. Ciò accendeva gli odi, moderava forse, almeno in apparenza, alcuni stridenti contrasti, ma non risolveva nulla. Le imposte suntuarie sono nello stesso tempo molto vessatorie e poco redditizie. Ve ne sono state in passato in gran numero, e Roscher ne enumera di ogni genere. Si sono colpite per gran tempo tutte le manifestazioni del lusso, anche quelle che ora tra noi hanno perduto tale carattere, anzi rappresentano soddisfazioni di bisogni essenziali.

Qualche volta erano i sovrani che credevano impedire spese inutili e domare l'orgoglio dei sudditi; più spesso erano le democrazie gelose, che pretendevano ristabilire l'uguaglianza. Allo stesso modo che un medico pretendesse di ricondurre un malato di febbre allo stato normale, mettendolo in un ambiente freddo e non già curando il male, le imposte suntuarie pretendono curare il fatto esteriore, non la causa †.

* L'Inghilterra ha avuto anche nel 1794 (e l'ha conservata fino al 1870) una imposta sulla cipria. Quando i servitori delle famiglie eleganti incipriavano le parrucche, rendeva qualche cosa; ma con quanto fastidio si può immaginare!

† Grandissimo sviluppo ebbe la legislazione suntuaria in Inghilterra, dove ancora adesso larghe tracce rimangono nella legislazione vigente, Notevole numero di scrittori, tra cui sopra tutto Cunningham e Rogers,

IV. Le imposte straordinarie.

197. Durante e dopo la guerra europea la enormità delle spese e la enormità dei debiti, per cui occorreva ai paesi vari mettere almeno tante imposte quante assicurassero le spese ordinarie e gl'interessi dei debiti (scopo raggiunto dopo cinque anni dalla fine della guerra solo dalla Gran Brettagna, che si è imposti i più grandi sacrifizi e ha dato prova della più grande serietà) ha spinto la intelligenza dei finanzieri veri e la fantasia dei finanzieri non veri, questi ultimi spesso assai più numerosi, ad applicare le imposte più diverse con carattere di provvisorietà.

Dopo esser ricorsi il più largamente possibile ai prestiti e alla carta moneta è stato necessario, anche per i paesi meno previdenti, aumentare straordinariamente tutte le imposte esistenti e creare imposte nuove.

Vi sono state anche *speciali* imposte determinate dalla situazione in seguito alla guerra.

Oltre dunque ad aumenti dichiarati *temporanei* delle imposte esistenti, vi sono state *imposte sul capitale*, in cui il capitale è stato obbligato a contribuire una volta tanto e tutti i possidenti a dare una quota parte del loro patrimonio, per lo

ne hanno ampiamente fatta la storia; una legge riguardava il cibo: lo statuto *De cibariis utendis* restringeva i pasti di tutte le classi a due portate, con una straordinaria per i giorni festivi. Questa legge passò il 1356 quando Eduardo III aveva bisogno di fondi per la guerra. A lui pareva di mettere così freno alle stravaganze del popolo che si trovava impreparato alle lotte.

Nel 1363 una legge suntuaria inglese riguardante i vestiti destinava ad ogni classe le stoffe da usare. Per esempio tutti coloro che non possedevano 40 sterline non potevano portare panno, ma stoffe di lino; nelle classi più elevate il panno si doveva pure portare più fino, secondo i gradi: e i mercanti erano obbligati di venderne per tutti i gradi. Una classe limitatissima poteva concedersi il lusso di vestir di seta e portare gioielli e pellicce venuti dall'estero. Ma come questa importazione nuoceva alla ricchezza interna del paese, favorendo i paesi stranieri, provocò nel 1436 la proibizione dell'importazione di merci estere; e le restrizioni divennero anche maggiori. Solo coloro che avevano il titolo di *knight* potevano usare ermellino, velluto, raso. Alcune imposte suntuarie in Germania erano veramente stravaganti e Roscher ne riferisce moltissime, che ora paiono quasi incredibili. Anche nei vecchi municipi italiani le imposte suntuarie erano diffusissime: e vi sono negli antichi statuti tracce larghissime di esse.

più nella forma di pagamenti in grosse rate di cinque o dieci anni. Vi sono state *imposte sugli aumenti* di patrimonio, per colpire sopra tutto i patrimoni formatosi durante e per causa della guerra: e imposte *sui sovraprofitti di guerra*, cioè sui redditi eccezionali creati durante la guerra. Queste imposte in gran parte giuste sono state però spesso applicate senza criterio e molto disordinatamente. Ma in tempo di guerra e dopo grandi guerre è difficile fare una buona finanza.

NOTA

Se è difficile dopo la guerra a ogni paese fare una buona finanza è però difficile fare una finanza più dannosa e più distruttrice di ricchezza di quella che è stata fatta in Italia con le leggi sull'avocazione allo Stato dei profitti di guerra (24 settembre 1920), sulla modifica alle tasse di registro e di successione (24 settembre 1921), sui dividendi delle società anonime (regi decreti 24 novembre 1919 e 22 aprile 1920); sulla conversione in nominativi dei titoli al portatore (legge 24 settembre 1920); sulle automobili (legge 8 gennaio 1920); ecc.

Nessun paese presenta forse l'esempio di un insieme di provvedimenti finanziari così demagogici, così disordinati così diretti a sconvolgere e ad distruggere la pubblica ricchezza.

Le industrie italiane dopo la guerra aveano bisogno di calma, di ordine bisognava turbarle il meno possibile. Tutti i provvedimenti adottati nel secondo semestre del 1920 e nel primo semestre del 1921 sembrano diretti non già a produrre redditi allo Stato, ma a disordinare la produzione.

Unico paese al mondo fra tutti i paesi usciti dalla guerra l'Italia faceva, quando maggiore era il bisogno di calma, una inchiesta parlamentare sulle spese di guerra (legge 18 luglio 1920). Tutte le grandi industrie italiane venivano sottomesse a inchiesta: quasi tutte infatti erano state fornitrici dello Stato durante la guerra ed erano state stimolate a produrre anche con criteri non economici. Nei paesi latini le inchieste sono fatte assai spesso solo a scopo di intimorire gli avversari o di usare vendette pubbliche.

Questa inchiesta in Italia era tanto più assurda in quanto la legge sull'avocazione dei profitti di guerra disponeva che tutti i profitti realizzati in guerra oltre un saggio medio assai basso, dato il deprezzamento della moneta, dovessero essere versati allo Stato. Questa legge era insieme stupida e disonesta; se v'erano stati industriali voraci e disonesti era anche vero che solo gli ultimi detentori delle azioni venivano colpiti e spesso in forma fatale, perchè i benefizi erano stati investiti negli impianti stessi delle aziende. L'Italia mancò in questa occasione ai suoi solenni impegni e introdusse con carattere retroattivo provvedimenti che negavano quanto era diventato obbligo.

La legge sulla nominatività dei titoli è stata infine la più grande assurdità che ricordi la storia finanziaria dei tempi moderni e solo la estrema igno-

ranza dei fenomeni economici e finanziari ha potuto consentire ciò che ogni altro paese avrebbe considerato come l'inutile rovina. Anche paesi che aveano da gran tempo la nominatività dei titoli aveano dovuto o abolirla o ridurla al minimo (come la Gran Brettagna). L'Italia quando avea bisogno di credito e le sue industrie, per effetto della crise generale e del mercato e della rovina determinata dalle disposizioni sull'avocazione dei profitti di guerra, pericolavano, introduceva la nominatività obbligatoria!

I provvedimenti adottati durante l'esercizio finanziario 1920-21 sono stati la notte di San Bartolomeo della ricchezza nazionale e per fortuna i governi seguenti non li hanno applicati che in parte, o non li hanno applicati di fatto o li hanno aboliti, come l'assurda nominatività.

L'inchiesta sulla guerra non ha portato nessun benefizio all'erario dello Stato e molto danno alle industrie.

Ha però provato che non è vero che il disordine e la scorrettezza e la poca attitudine siano maggiori nelle imprese di Stato, che nelle imprese private. Le più grandi dispersioni di ricchezza, le più grandi appropriazioni illecite, sono state compiute proprio da quei finanzieri e da quei banchieri che per mezzo dei loro giornali e dei loro scrittori più gridano contro lo Stato, più vilipendono la burocrazia e più insultano le idee di cooperazione e di previdenza sociale.

LIBRO III.

LE ENTRATE STRAORDINARIE DELLO STATO

I.

Le entrate straordinarie minori.

198. Abbiamo parlato finora delle entrate ordinarie, le quali ricorrono periodicamente e servono appunto a provvedere alle spese ordinarie, cioè che corrispondono a bisogni di natura permanente. Ma vi sono spese straordinarie, le quali non si ripetono a periodi fissi, o non si ripetono addirittura: la costruzione di una strada ferrata, una guerra o una indennità di guerra da pagare, sono cose di loro natura accidentali. In ogni tempo lo Stato ha dovuto provvedere ai bisogni di guerra e ha provveduto con entrate straordinarie; alienazione di beni, accensione di debiti, tesoro di guerra, ecc.

Le entrate straordinarie dello Stato sono di natura assai differente, ma possono raggrupparsi dintorno ad alcune forme principali, ecc.: 1 alienazione del demanio fiscale: 2 ricorso al tesoro pubblico, uso temporaneo delle riserve del tesoro o delle banche di emissione: 3 prelevazione di imposte straordinarie: 4 dichiarazione del corso forzato; 5 accensione di debiti. Così i privati, i quali abbiano bisogno di provvedere con spese straordinarie a straordinarie contingenze, possono o ricorrere ad economie messe da parte, o vendere dei beni, o accendere debiti. Lo Stato, a differenza dei privati, ha ancora qualche altra risorsa: può dichiarare il corso forzato e può prelevare imposte straordinarie.

199. L'*alienazione dei beni demaniali* è stata per assai tempo una fonte assai grande di entrate straordinarie. L'accrescimento della popolazione e il passaggio dalla cultura esten-

siva alla intensiva hanno in passato non poco contribuito a spingere gli stati verso la vendita dei demani boschivi e agricoli; parea anzi buona norma vendere. I soliti aforismi della saggezza comune, affermavano che lo Stato è sempre un cattivo amministratore; che migliore e più prudente cosa è alienare il demanio fiscale; ecc. Spesso in alcuni paesi si è venduto con una larghezza estrema: demanio boschivo, demanio minerario sono stati venduti assai frequentemente a condizioni molto svantaggiose. Solo qualche paese, con suo grande benefizio, è sfuggito a questa tendenza. Così la Prussia, che ha il più grande demanio fondiario, minerario e industriale di Europa e ha saputo con mirabile persistenza non solo conservarlo, ma accrescerlo.

Invece, ridotto quasi dovunque presso che a nulla il demanio agricolo, è penetrata la convinzione che sia utile conservare piuttosto che alienare il solo demanio boschivo: le entrate derivanti da alienazione del demanio fiscale sono però generalmente assai poca cosa. Solo le alienazioni del demanio industriale, sopra tutto delle ferrovie, possono costituire grandi entrate. Ma in realtà esiste o esisteva una tendenza opposta; quella cioè da parte dello Stato di riscattare piuttosto che di vendere. Sono solo paesi poveri o decadenti che vendono il loro patrimonio in momenti di grandi necessità o di gravissime strettezze. Negli ultimi venti anni molti stati hanno riscattato in tutto o in parte le ferrovie. Poichè la popolazione cresce rapidamente, gli scambi aumentano e si svolgono con ampiezza assai più grande che in passato, si può prevedere che in avvenire le ferrovie saranno grandemente fruttifere e che il capitale investito in esse avrà ogni giorno un rendimento maggiore. Sopra tutto, ciò accadrà nei paesi di grande transito: accadrà in forma minore in alcuni paesi come l'Italia, i quali per la loro forma geografica, hanno lunghe linee trasversali, e non sono quasi affatto nè saranno mai paesi di grande transito.

In generale uno Stato che è in buone condizioni non aliena il suo demanio: viceversa, se è in cattive condizioni o non prospere, lo aliena sempre nella forma più svantaggiosa. Sopra tutto l'offerta di grandi masse di beni immobili, quando il prezzo del danaro è alto, non fa che determinare un peggioramento nella

situazione dei proprietari fondiari senza benefizio molto grande da parte dello Stato *.

Ma vendere le ferrovie, o i telegrafi, o cedere a dirittura le riscossioni doganali, è procedimento da stati in condizioni tristissime. Come abbiamo detto, nei paesi moderni vi è da parte dello Stato assai più tendenza a riscattare le linee ferroviarie e le linee telegrafiche e in generale tutti i grandi mezzi di comunicazione e di trasporto, che non a venderli.

In qualche paese, dopo la guerra, si è manifestata una tendenza ad alienare rapidamente, spesso disordinatamente il demanio fiscale le ferrovie e a rinunziare all'esercizio di alcuni servizi pubblici. In questo stato d'animo è una reazione contro le esagerazioni della burocrazia; vi è la preoccupazione di ricavare comunque delle entrate e vi sono soprattutto tendenze capitalistiche di appropriazione e di accaparramento.

Nel passato, quando l'uso dei prestiti pubblici non era molto diffuso (e non poteva essere) e d'altra parte vi erano guerre frequentissime, si usava avere un grande tesoro pubblico. Oramai il tesoro pubblico negli stati moderni non ha importanza militare e non serve che per i bisogni della circolazione e anche là dove, (come negli Stati Uniti di America) ha una grande importanza, non è costituito mai per scopi di guerra. Le guerre nei tempi moderni non costano già diecine e centinaia di milioni: ma centinaia di miliardi di lire. Non sarebbe possibile a nessun paese di sottrarre masse monetarie enormi dalla circolazione, aspettando guerre che possono non avvenire e nei tempi moderni diventano più rare e in ogni modo qualunque tesoro di guerra non ha alcuna importanza agli effetti della guerra e delle azioni militari.

La Germania soltanto, prima della guerra del 1914-18 se-

* In Italia dal 1860 a oggi lo Stato ha ricavato oltre 1 miliardo della vendita dei beni demaniali e dei beni ecclesiastici. La maggior parte di essi era nell'Italia meridionale. Il così detto *demanio antico*, formato da terre pubbliche in grandissima parte, terre che lo Stato per nuove leggi (21 agosto 1862) o per applicazione di vecchie metteva in vendita, era quasi tutto nell Italia meridionale e in Sicilia: in poca parte in Sardegna per beni exademprivili, in Toscana per beni di Maremma. *I beni ecclesiastici* a loro volta erano in assai maggior misura nell'Italia meridionale.

guendo un'antica tradizione, nella torre di Spandau, conservava un tesoro di guerra (*Kriegsschütz*). In quella storica torre si custodivano infatti circa 150 milioni in moneta metallica e parecchie centinaia di milioni in valori e titoli facilmente realizzabili *.

Se come dice Machiavelli l'oro è il nerbo delle guerre, ciò va inteso nel senso di disponibilità di ricchezze. Ma il vero tesoro di guerra è una istituzione arcaica, che alla Germania non è servita a nulla e che ora nessun paese si prenderà la pena di rinnovare.

A parte il Tesoro dello Stato, che serve per le esigenze ordinarie e della circolazione, tutte le banche di emissione hanno o avevano grandi riserve metalliche, che sorpassano spesso due o tre miliardi. Senza accantonare inutilmente in tempi ordinari masse ingenti di ricchezza, queste riserve sono in tempo di guerra il tesoro più largo e di più facile uso. Dopo la guerra gran parte dell'oro dell'Europa si è trasferito in America.

E ciò senza tener conto delle riserve del tesoro dello Stato. Ora per entrare in campagna nulla è più facile a uno Stato, in condizioni prospere, che valersi delle riserve del tesoro e delle riserve bancarie, tranne poi a reintegrarle a guerra finita: Wagner cercava spiegare l'esistenza del tesoro di guerra in Germania con la conformazione geografica di quel paese; ma la vera spiegazione non era se non nella tradizione, che in certi casi ha una importanza decisiva.

La Francia nel 1814, dopo aver disordinata e dominata con Napoleone tutta l'Europa, dovette rientrare nei suoi confini. I popoli vincitori Inghilterra, Prussia, Russia, ecc. imposero una modesta indennità di 700 milioni, che la Francia potè pagare senza sforzo. Ben altri erano i danni, i prelevamenti e le sottrazioni di beni che la Francia avea fatto durante la sua dispotica dominazione militare.

La Prussia vinse la Francia nel 1870; chiese una indennità di guerra di 5 miliardi, che la Francia potè pagare senza troppo grandi difficoltà in poche settimane †.

* Cfr. Laband: *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, III, ed., tom. II, pag. 818 e seg.

† Sull'operazione del pagamento della indennità di guerra del 1870

Dopo la guerra europea 1914-1918, contrariamente a tutti i precedenti impegni e a tutte le solenni dichiarazioni, che gli Stati dell'Intesa avevano fatti durante la guerra, il trattato di Versailles fra i paesi vincitori e la Germania e i trattati di Saint Germain-en-Laye con l'Austria, del Trianon con l'Ungheria, di Neuilly con la Bulgaria e di Sévres con la Turchia, sanzionarono il principio della indennità sotto la forma della riparazione dei danni: forma equivoca che è stata la maggior causa di depressione economica dell'Europa, il pretesto di tutte le violenze e la legittimazione di tutte le rapine *.

La Germania avendo vinto la Francia nel 1814 e nei 1870 non chiese che una indennità molto modesta e nel 1870 due province, che sono da secoli ragione di lunga contesa, l'Alsazia e la Lorena.

L'articolo 231 del trattato di Versailles è un fatto nuovo nella storia dei trattati. Esso dice che i governi alleati e associati (gli Stati Uniti di America tenner sempre a dichiararsi non alleati, ma semplicemente associati per la sola azione della guerra e per il tempo della guerra, senza voler partecipare ad alcuna responsabilità) dichiarano e la Germania riconosce, che la Germania e i suoi alleati sono responsabili per averli causati, di tutte le perdite e di tutti i danni subiti dai governi alleati e associati e da' loro nazionali in conseguenza della guerra imposta dall'aggressione della Germania e dei suoi

cfr. il magistrale studio di Léon Say scritto nel 1875 e pubblicato anche in appendice all'opera di Goschen: *Thèorie des changes étrangers*; E. de Bray: *Indennité de guerre* nel *Dictionnaire des finances* di L. Say ecc. Secondo A. Neymarck (Val mob. vol. II), la Francia pagò alla Germania in realtà per spese dell'annata di occupazione 248,6 milioni di franchi, per imposte diverse 62,6 milioni, per l'indennità di guerra 5,315, 7 milioni, per indennità delle città 251: cioè in tutto 5,877 milioni.

Pagate tutte le spese di guerra, i vari stati tedeschi che aveano preso parte alla guerra ebbero:

Baviera	marchi	270,792,297,67
Wurtemberg	»	85,414,733,76
Baden	»	61,360,828,82
Assia del Sud	»	28,893,184,52
Confederazione de' Nord	»	443,908,146,68

* Cfr. Nitti: *L'Europa senza pace*, Firenze 1922 e *La decadenza dell'Europa*, Firenze, 1923.

alleati. Questa dichiarazione è ripetuta in tutti i trattati con i paesi vinti.

Questa affermazione di responsabilità, che non ha nessun valore perchè solo la storia dirà a chi e in quale misura spetti la responsabilità della guerra, ha il solo scopo di far dichiarare (art. 232) che i governi alleati e associati riconoscono che la Germania, tenendo conto anche delle perdite della guerra, non è in condizione di riparare tutti i danni e tutte le perdite. Ma vogliono che la Germania prenda l'impegno che siano riparate tutte le perdite e i danni causati alla popolazione civile di ciascuna delle potenze alleate e associate e ai loro beni durante il tempo della guerra; la Germania e i paesi vinti devono rispondere in via generale di tutti i danni elencati nell'allegato 1, che segue l'articolo 232. Ora quell'elenco contiene perfino i sussidi pagati durante la guerra e le pensioni che saran pagate dopo la guerra ed è quindi una vera indennità di guerra.

La Germania, oltre a disarmare, ha dovuto cedere le sue navi mercantili, le sue colonie, i suoi crediti e la sua organizzazione commerciale all'estero, alcuni dei migliori suoi territori se anche interamente o prevalentemente tedeschi; gran parte delle sue risorse minerarie (oltre quattro quinti del minerale di ferro), miniere di carbone della Saar date a *perpetuità* in compenso dei danni *temporanei* prodotti alle miniere del Pas-de-Calais, ecc. Deve inoltre pagare sotto la forma di riparazione di danni una indennità, che rappresenta la più grande assurdità finanziaria.

Poi che non si poteva chiedere una indennità che sarebbe parsa per la sua enormità troppo grande, si è lasciato alla così detta Commissione delle riparazioni di stabilire l'ammontare. La Germania deve finchè non ha pagato le indennità mantenere a sue spese un esercito di occupazione dei vincitori sul Reno.

La Commissione delle riparazioni è al di sopra del Governo tedesco e ha diritto di controllare tutti gli uffici della Germania, a ingerirsi in ogni fatto della vita economica e finanziaria (art. 240) e può obbligare la Germania a far promulgare e mantenere in vigore e a pubblicare tutte le leggi, i regolamenti e i decreti, che possono essere necessari per assicurare la com-

pleta esecuzione delle disposizioni del trattato (articolo 241). La Germania e i paesi vinti non hanno quindi più una vera autonomia, ma sono sotto il controllo dei vincitori e praticamente della sola Francia, fin quando non avran pagato la indennità. E siccome la indennità non può essere pagata si occupano sempre nuovi territori.

In tutte le guerre precedenti il vincitore avea chiesto una indennità che fosse immediatamente, rapidamente liquidabile. È naturale che coloro che han perduto la guerra siano ritenuti anche responsabili: ciò è accaduto veramente un pò sempre. Per la prima volta però la indennità sotto forma eufemistica di riparazioni, è stata imposta in guisa che devono o dovrebbero pagarla (perchè in fatti non può essere pagata) non solo coloro che per la loro tenera età non presero parte alla guerra, ma anche coloro che al tempo della guerra non eran nati e anche i loro nepoti. Tutto ciò ha non solo sconvolto profondamente la Germania e i paesi vinti, ma paralizzato ogni commercio internazionale, avvelenati tutti i rapporti, scosso l'edifizio del credito, rovinata se non spenta per molti anni ogni solidarietà economica e nazionale.

Le indennità richieste sono anche quanto di più stravagante si possa imaginare. Basterà dire che tutta la ricchezza nazionale della Francia era prima della guerra valutata in 250 miliardi di franchi. Ora poi che i danni prodotti dall'esercito tedesco non riguardavano nè meno un decimo del territorio nazionale francese e la terra e le miniere, se bene danneggiate, non eran certo scomparse, le riparazioni non potevano sorpassare 20 o 25 miliardi. La sola Francia chiese nel 1920 alla Commissione delle riparazioni una indennità di 218 miliardi, di cui 141 miliardi di danni e 77 di pensioni. Secondo i criteri adottati in successive conferenze 52 per cento di tutte le somme date in conto riparazioni dovrebbero essere date alla Francia, 22 per cento alla Gran Brettagna, 10 per cento all'Italia, più il 25 per cento delle riparazioni austriache, bulgare e ungheresi (di valore quasi identico all'oro della luna), 8 per cento al Belgio, 0.75 per cento al Giappone: 6,50 per cento agli altri alleati, di cui 5 per cento alla sola Jugoslavia.

I criteri economici e finanziari che han preceduto queste

attribuzioni e il criterio stesso della indennità costituiscono fatti di una tale assurdità dal punto di vista della scienza economica, che non vale la pena di esaminarli. Sono, come ha detto Clemenceau, piuttosto una finanza di lotta; un modo di continuare la guerra mediante i trattati di pace. Difatti la guerra si può dire che continui più che mai e solo il tempo dirà se questa politica di trattati, che costituisce un fatto nuovo nella storia della civiltà moderna, sarà nella stessa misura dannosa ai vincitori o ai vinti o a tutti, vietando all'Europa intera di progredire e di rifare le ricchezze perdute e più che altro la perduta solidarietà. Ma queste considerazioni esulano dal campo finanziario e sarà solo necessario dire che le indennità richieste sotto forma di riparazioni costituiscono un'assurdità economica e finanziaria.

Un'entrata non solo straordinaria, ma di carattere veramente eccezionale e spesso immorale, può essere costituita dalla indennità di guerra, che i paesi vinti sono costretti a pagare qualche volta ai paesi vincitori.

201. Senza mutare il regime tributario si può, in contingenze straordinarie, *accrescere* per tempo determinato *le imposte esistenti*: o si può *mettere imposte nuove per una durata più o meno breve*. In questo caso, anche le imposte assumono carattere di entrate straordinarie. La possibilità per il Tesoro dello Stato di ricercare risorse notevoli da imposte straordinarie, è cosa riguardante la politica finanziaria: un fatto la cui convenienza deve esser giudicata caso per caso. Non mancano nè meno in Italia esempi in cui anche prima della guerra, per bisogni urgenti e straordinari dello Stato, quasi tutti i tributi abbiano avuto un accrescimento eguale: sono stati accresciuti di un tanto per cento. Ma ciò è tanto più facile nei paesi che possiedono grandi imposte generali sul reddito.

Durante la guerra 1914-1918 e dopo in quasi tutti i paesi, anche in molti che furono neutrali e che della guerra soffrirono se non in eguale misura dei paesi belligeranti, in grave misura, vi sono stati aumenti *temporanei* delle imposte esistenti. Sono stati dichiarati temporanei; ma pur troppo l'aumento delle spese pubbliche rende questa temporaneità piuttosto indeterminata e durevole.

202. Un'entrata straordinaria estremamente pericolosa, ma di notevole importanza, può essere in alcuni casi la dichiarazione di corso forzato *.

Il *corso forzato* si ha, come è noto, quando il pubblico è costretto ad accettare carta moneta, emessa dallo Stato e dalle banche di emissione, senza avere in corrispettivo il diritto di barattarla in moneta. Ora, che i biglietti siano emessi per conto dello Stato da esso direttamente o da una banca per suo conto o mediante corrispettivo, è sempre vero che lo Stato ricava dalla emissione una entrata straordinaria. Che il corso forzato agisca dannosamente sulla economia del paese che lo adotta, non vi è alcuno che dubiti: benchè in qualche caso, sia un rimedio eroico, cui bisogna ricorrere per necessità e per evitare mali maggiori. Durante il corso forzato lo Stato paga i suoi creditori in carta, che ha valore convenzionale e precario.

Assai spesso con poca oculatezza molti stati preferiscono gonfiare la circolazione piuttosto che ricorrere al rimedio doloroso e onesto di mettere nuove imposte. Così si è fatto in Spagna, dove per molti anni la merce che è stata esportata in maggior misura è il debito; e lo Stato ha contratto debiti da una parte ed esagerato e fatto esagerare dalle banche la circolazione fiduciaria, fino ad andare rapidamente al corso forzato. L'Italia ha abusato anch'essa per molto tempo delle emissioni abbondanti e si è salvata solo fermandosi in tempo sulla china pericolosa. è la peggiore e la più dannosa. I danni che l'inflazione porta sono incalcolabilmente superiori ai pochi vantaggi immediati e fuggevoli che arreca alla finanza dello Stato. I re falsi monetari del medio evo lasciarono spesso assai cattivo nome per la loro ingenuità: essi erodevano la moneta e pretendevano conservarne il valore. Ora vi sono mezzi molto più semplici: l'emissione di carta moneta a corso forzato è il mezzo più semplice e anche il più pericoloso. Molti stati hanno ceduto alle illusioni delle emissioni abbondanti; ma il danno che è venuto loro dal

* Cfr. Ferraris: *Moneta e corso forzoso*, Milano, 1879, Arnaunè: *La monnaie, le crédit et le change*, 2. ed., Paris, 1902, pag. 358 e seg.; Lawson: *History of Banking*, London, 1855, pag. 87 e seg. ecc. Eccellente è la relazione presentata il 15 dicembre 1880 dal ministro Magliani alla Camera dei deputati per l'abolizione del corso forzato

debito sotto la forma di carta moneta è stato sempre più grande di quello che sarebbe venuto sotto qualsiasi altra forma di reddito o di imposta.

Quando è che uno Stato ricorre al corso forzato ? Quando ha bisogno di risorse abbondanti e immediate, che non riesce a trovare altrimenti. Allora esso allarga la circolazione, deprezzando il medio circolante. Non vi è nulla di più dannoso, i vantaggi immediati che ne riceve lo Stato, essendo poca cosa di fronte al danno che ne riceve l'economia della nazione. Deprezzare il medio circolante significa ridurre il valore dei crediti ; diminuire coloro che sono pagati a stipendio fisso : significa inoltre elevare i prezzi delle derrate sopra tutto di quelle che s'introducono dall'estero. In certa guisa il male è di tal natura da determinare il proprio sviluppo. Le prime emissioni a corso forzato producono infatti un'attività fittizia, un'apparenza di prosperità : così si verifica spesso un vero fenomeno di accelerazione delle emissioni e del deprezzamento.

Quasi tutti i paesi civili son passati per il corso forzato, e i più forti e i più civili han cercato di uscirne come prima era possibile. Il miglior modo di uscirne consiste nell'assicurare con forti economie il pareggio del bilancio dello Stato, nel fare che prima o dopo gli avanzi delle entrate servano a diminuire la circolazione malsana, sopra tutto nel non fare nuove emissioni. Tutti gli altri rimedi servono piuttosto ad aggravare il male che a ridurlo.

Prima della guerra del 1914-18 il corso forzato era in Europa piuttosto una eccezione : o pure la quantità della carta moneta era tale che le monete più deprezzate non prendevano quasi mai più del 10 al 20 per cento. Si ricordava in tutte le scuole la storia degli assegnati della rivoluzione francese ; si parlava dei fallimenti dell'Austria, per eccesso di spese e di circolazione e si ricordavano i suoi sforzi per il risanamento finanziario.

Ma, durante la guerra e sopra tutto dopo la guerra sono avvenuti in Europa i più strani svolgimenti. Si sono formati nuovi stati, che per la loro costituzione non nazionale (ve ne sono come la Ceco Slovacchia in cui i cechi sono una minoranza di fronte agli slovacchi, ai tedeschi, agli ungheresi, ai ruteni ; ecc.).

Quando il limite massimo delle imposte è stato raggiunto e vi è stata necessità di procurarsi comunque mezzi di pagamento, la circolazione è stato il terribile espediente che ha sconvolto tutta la vita economica europea. Vi sono stati in cui la carta moneta non ha che un valore minimo: in cui occorre oramai una somma enorme per comperare anche le più piccole cose necessarie alla vita.

Degli stati belligeranti europei solo la Gran Brettagna con grande serietà, affrontando ogni sacrifizio, imponendosi la tassazione più dura, realizzando tutte le economie ha raggiunto il pareggio del bilancio ed è ritornata alla parità dell'oro. Tutti gli altri paesi sono in varia misura sconvolti.

È inutile parlare della Russia, dove la carta moneta è abolita: ma la Germania, l'Austria, l'Ungheria, la Polonia, gran parte degli stati successori dell'Austria Ungheria hanno una circolazione che non si può risanare se non annullandola.

Il marco tedesco è in parità monetaria lira 1,23 un dollaro 5,18 e una sterlina 25,22; ma oramai (fine aprile 1923) con una sterlina si possono avere oltre 98 mila marchi e con un dollaro se ne possono avere oltre 21 mila. A fine aprile 1923 bisogna dare 136 lire italiane per avere 100 franchi francesi, 94.15 per avere una sterlina, 371 per avere 100 franchi svizzeri, 20,30 per avere un dollaro.

In Europa, Gran Brettagna, Svizzera, Olanda, Paesi Scandinavi, Spagna sono a circolazione sana o presso che sana; Francia e Italia sono a circolazione deprezzata ma ancora salvabile; tutti i paesi vinti o sorti sulla monarchia austro ungarica, il Portogallo, la Grecia, hanno circolazione di migliaia di miliardi, che non si può più salvare.

Se i prezzi attuali son cresciuti estratti in cifre approssimative e considerati alla fine del 1922, in confronto dei prezzi di anteguerra, di circa 170 per 100 in Gran Brettagna di 150 per cento negli Stati Uniti di America e in Svizzera, di 140 per cento in Australia, di 200 per cento in Danimarca, di 80 per cento in Olanda son cresciuti assai di più nei paesi a circolazione deprezzata. Si calcola che son cresciuti quindi del 300 per cento in Francia, del 500 per cento in Italia. Ma l'accrescimento è stato enorme nei paesi in cui si è più abusato della

circolazione, incluso la Polonia, l'Austria, la Germania. In Germania eran cresciuti già di 100 a 11.400 in ottobre 1922. Dopo l'accrescimento è stato anche maggiore.

L'abuso della carta moneta sconvolge tutti i rapporti sociali distrugge le classi che vivono di rendite (rendite di Stato, prestiti obbligazioni, ecc.) sconvolge la produzione. È difficile fare previsioni ma si può dire che l'Europa non è mai stata minacciata da nessuna epidemia come dall'abuso di carta moneta dopo il 1919 *.

II

Natura e forma dei debiti pubblici

203. Fra tutte le entrate straordinarie dello Stato, la più caratteristica, la più nota, quella che nei tempi moderni ha una importanza più grande, è il *debito pubblico*. Bisogna aggiungere che, in via ordinaria, è anche l'entrata straordinaria più vantaggiosa. I debiti pubblici hanno oramai nella economia finanziaria degli stati moderni, un'importanza così grande che solo mediante essi si sono potute fare alcune ingenti spese, che altrimenti sarebbero state impossibili.

Prima di addentrarci nell'esame delle questioni relative al debito pubblico sarà bene fermarci prima di tutto su alcune distinzioni fondamentali. Le due forme tipiche del debito sono: 1 *debito fluttuante* o di amministrazione; 2 *debito consolidato* o di finanza. Lo stato contrae il debito *fluttuante* per breve periodo di tempo (in Italia non oltre l'anno e per provvedere a momentanei bisogni della finanza). Fra le entrate e le spese non sempre vi è corrispondenza. Le spese avvengono con una regolarità relativamente più grande: le entrate sono meno regolari. Per le dogane vi sono mesi di forte importazione e mesi in cui l'importazione è debole. Le così dette tasse sugli affari in alcuni mesi hanno un gettito tenue, in altri relativa-

* L'oro dell'Europa si è molto diminuito dopo la guerra. Le più grandi quantità di oro sono state per necessità dei pagamenti trasportate negli Stati Uniti di America e questa situazione tende molto ad aggravarsi.

mente assai più elevato. Deriva da questa mancanza di corrispondenza che lo stato è costretto, mediante operazioni di tesoreria, a prendere in prestito somme a breve scadenza o, ciò che è lo stesso, a rimborsare i suoi creditori con promesse di pagamento fruttifere a breve scadenza (*buoni del tesoro*). È un debito che *fluttua*, secondo i bisogni del Tesoro: è di sua natura provvisorio ed è formato da titoli rimborsabili *.

Il debito pubblico *consolidato* è un vero debito fatto per supplire a spese cui non corrispondono entrate. Or vi sono un consolidato redimibile e un consolidato irredimibile. Il *consolidato redimibile* in tempo e in condizioni prestabiliti. Corrisponde dunque l'interesse stipulato e assume l'obbligo di restituire il capitale preso in prestito al tempo convenuto in cinque, sei sette anni e anche più. Il *consolidato irredimibile* è la forma più importante del credito pubblico. In questo caso, lo stato si obbliga a corrispondere gl'interessi senza indicare in alcun modo se, e quando restituirà il capitale. Bene inteso, che chi possiede una cartella di rendita consolidata, può bene venderla e quindi riavere a prezzo di borsa il capitale prestato (s'intende in più o meno, secondo che il prezzo di borsa è maggiore o minore).

Ogni giorno più il debito redimibile perde la importanza speciale che prima attribuivano ad esso molti finanzieri. Infatti, molti debiti redimibili appaiono nello stesso tempo ingombranti e molesti. Se sono un utile richiamo, poichè obbligano lo Stato ad estinguerli dentro un certo termine, sono anche spesso un richiamo eccessivo e continuo. Ogni rinvio equivale, quando si tratta di un termine fisso, a una dichiarazione d'incapacità. Ora è forse, nella maggior parte dei casi, vantaggioso emettere consolidato irredimibile: poichè, senza che vc ne sia obbligo, lo Stato può ammortizzare comprando esso stesso

* In Inghilterra vi sono: *Exchequer bills*, che lo Stato deve pagare al massimo entro cinque anni, ma che il portatore ha il diritto di farsi rimborsare tutti gli anni a una certa data e anche sei mesi prima di tale data di dare in pagamento delle imposte; 2 *Treasury bills*, a scadenza di tre, sei mesi o anche più; 3 *Deficiency avances*, cioè prestiti fatti per uno o due mesi e destinati a provvedere al servizio del debito, al principio di ogni trimestre, 4 *Exchequer bonds*, obbligazioni dello scacchiere a tre anni al più. Gli *Exchequer bills* e gli *Exchequer bonds* non possono considerarsi come un vero debito fluttuante.

quella quantità di rendita che crede opportuna e può convertire, quando in seguito a richiesta, il prezzo della rendita si faccia troppo alto *.

Una molto importante distinzione è da fare tra *prestiti forzati* e *prestiti volontari*. In passato la forma più comune era quella dei prestiti forzati; in cui lo Stato richiedeva un prestito, a interesse o non: per scopi patriottici, coattivamente. Basandosi su criteri di relativa approssimazione, come i ruoli delle imposte, lo Stato a ogni cittadino reputato in condizioni di prestar danaro, imponeva di prestare una somma determinata. Ma questi prestiti erano ordinariamente poco produttivi e molto vessatori. Mancavano in fatti e mancano criteri per indicare chi possieda danaro disponibile. Non è punto vero che chi sia inscritto nei ruoli delle imposte, come proprietario di terra o di case, abbia risparmi disponibili da investire. E d'altra parte, può bene accadere, e accade nella realtà, che molto spesso grandi somme si trovino disponibili presso persone che non sono nè meno in qualche caso ritenute ricche. Nei prestiti patriottici e forzati il reddito di ogni cittadino non può essere presunto che in via molto indiziaria e fallace. Benchè più volte siano stati usati in Francia, in Italia, in Ispagna, ecc., i prestiti patriottici e forzati hanno assai probabilità di non rinnovarsi più. Oramai quasi dovunque la forma esclusivamente accolta è quella dei prestiti ordinari, in cui lo Stato prende il danaro a prestito al prezzo in cui esso è, e trova tanto maggiore

* La larghissima bibliografia sui debiti pubblici si trova in L. Cossa nel G. d. E giugno 1896 e R. Grätzer nella *Zeitsch, fur Litteratur und Gesch. der Staatswiss.*, Leipzig, 1893, pag. 135 e seg. Fra le opere principali cfr. 4 c. Adams: *Public debts*, New-York, 1887; Ricca-Salerno: *Il debito pubblico in Europa e negli Stati Uniti di America* nei B. I. S. 1878 e *Di alcune questioni relative al debito pubblico* nell'*Annuario* di Ferraris 1882; Giffen: *Essays in Finance*, 1. serie, saggio XI. Bastable: *Finance* pag. 609; Hock: *Die öffentichen Abgaben und Schulden*, Stuttgart, 1863, E. Cossé: *La dette publique et les droit de l'Etat* Paris, 1884, ecc., Dufresne Saint Lèon: *Etudes du crédit public et des dettes publiques*, Paris, 1824; R. D. Baxter: *National debts* London, 1871; Wagner: *Staatsschulden* nel *Deutsches Staatswörterbuch* di Bluntschli e Brater, 1867, vol. X, ecc. Classica sempre, non ostante le sue vedute troppo esclusive, è la opera di David Hume sul credito pubblico.

o minore credito quanto maggiore o minore è la sicurezza dell'investimento. I prestiti forzati sono per il credito di uno Stato quasi tanto disastrosi con la bancarotta. Niente è più difficile che ripartire un prestito forzato fra varie classi di cittadini che possono concorrervi, gli indizi esteriori non potendo essere indice sufficiente. Un banchiere che faccia commercio dei suoi capitali può prestare senza molto danno, ma anche un grande industriale può non avere capitali disponibili. E d'altra parte, se lo Stato è in condizioni così difficili da ricorrere al prestito forzato, vuol dire che il credito è in situazione pessima. Allora anche un ricco industriale riesce difficilmente a trovar capitali se non a condizione disastrose per la industria. Sotto alcuni aspetti, sarebbe assai meglio che lo Stato prendesse alle condizioni che i creditori gl'impongono, invece ch'esso stesso imporre a chi non ne ha di trovare danaro a qualsiasi condizione.

Lo Stato non può forzare il patriottismo, obbligare i cittadini a dare, se anche costi loro troppo sacrifizio: può soltanto sollecitare il patriottismo. I così detti *prestiti patriottici* sono fatti, o almeno sono tentati a condizioni più vantaggiose per lo Stato di quelle che offrirebbero i creditori ordinari; si dà per esempio 100 per ciò che sul mercato sarebbe quotato 80. L'esperienza ha dimostrato che i prestiti patriottici sono un insuccesso e una ingenuità insieme, e che è per lo meno temerario contare sul patriottismo dei capitalisti, quando si ha bisogno di centinaia di milioni *.

204. È incredibile l'entusiasmo degli scrittori del secolo passato per i prestiti pubblici. Pareva che, secondo essi, si fosse

* Il debito pubblico fluttuante secondo la legge italiana, prende la forma di *buoni del Tesoro*. Il ministro del Tesoro, che come abbiamo visto, presiede alla spesa, può emettere obbligazioni al latore fruttifere a brevissima scadenza; 3 6 o 7 mesi, e al massimo un anno I buoni del Tesoro, che in Italia sono al latore, devono essere estinti entro l'anno; sono di sette serie, la minore di lire 500, la maggiore di lire 100 mila.

L'art. 62 della legge di contabilità e il regolamento disciplinano la emissione dei buoni del Tesoro Secondo le disposizioni vigenti in Italia, la emissione dei buoni del Tesoro e il limite massimo della somma che può tenersene in corso, sono stabiliti dalle leggi annuali di approvazione dei bilanci e delle leggi speciali.

trovato il modo migliore per disporre di grandi ricchezze a beneficio della collettività.

Vi era chi affermava che, quando che fosse, i debiti pubblici avrebbero sostituito le imposte (Becker), quasi che gl'interessi dei debiti a lungo andare si potessero pagare altrimenti che con imposte; A. Hamilton si rallietava al pensiero che il debito pubblico non avrebbe mai fatto mancare il capitale alle fabbriche, quasi che le somme prestate agli stati non fossero tanti capitali disponibili sottratti in gran parte a impieghi industriali; Berkeley, da parte sua, paragonava i debiti pubblici a vere miniere d'oro e non vedeva che in realtà si trattava piuttosto di carta. Perfino Voltaire, che aveva trovato frasi così crudeli e così argute, facea la strana scoperta che un *Etat qui ne doit qu'a lui même ne s'appauvrit pas* *. E non vedeva che lo Stato non deve a sè stesso, ma ai cittadini, e che l'impiego dei denari che costoro prestano allo Stato può esser buono e può essere cattivo: ma è non di rado in gran parte destinato a scopi che non sono di produzione. Non è possibile pensare alle illusioni che i debiti pubblici hanno fatto sorgere e che pur troppo sono rimaste ancora in molti politici †.

205. Si è discusso lungamente sulla natura dei prestiti pubblici: e in pochi argomenti è stato emesso maggior numero di sofismi che in questo. Si è detto che i debiti non arricchiscono, nè impoveriscono la nazione, poichè non si tratta che

* Questi sofismi in tempo assai recente sono stati rinnovati da E. de Girardin e sopratutto da I. Pereire: *Questions financières: rèforme de l'impot par l'emprunt*, Paris, 1876.

† Quante volte si ripete ancora da noi che lo Stato che prende a prestito non distrugge nè consuma ricchezze, ma fa solo uno spostamento? Bisogna leggere gli *atti parlamentari* della Francia, dell'Austria, dell'Italia per vedere come le vecchie aberrazioni siano tutt'altre che finite o presso a finire, e come si rinnovino ancora adesso in forma non meno pericolosa. Queste esagerazioni strapparono a Marx l'amaro rimprovero che il credito pubblico è il vero cred to del capitale. La mancanza di fede nel debito pubblico, egli diceva, viene a pigliare il posto del peccato contro lo Spirito Santo, il solo che un tempo non poteva essere perdonato. La tesi opposta che il debito sia quasi sempre o sempre un male spingendo all'imprevidenza si trova in Hume (*o la nazione distruggerà il credito pubblico, o il credito pubblico distruggerà la nazione*, egli concludeva), in A. Smith, in Montesquieu, in Ricardo, in J. B Say, in Gladstone ecc.

di trasferimenti di ricchezza all'interno di ciascun paese; che il debito è pagato dalle generazioni avvenire e non dalle presenti; che accresce il risparmio nazionale; ecc. Non si tratta che di una fantasmagoria. È evidente infatti che i trasferimenti di ricchezza non avvengono senza dispersione. Non è, come dicea superficialmente qualcuno, il caso della mano destra che dà alla mano sinistra: è una troppo superficiale osservazione che autorizza ipotesi simili. Infatti, supponiamo che lo Stato prenda a prestito un miliardo, all'interesse del 4 per cento: si obbliga a pagare 40 milioni d'interessi all'anno, cioè a prendere 40 milioni di imposte ai cittadini e a darli a coloro che hanno prestato il danaro. Pare a prima giunta che non vi sia nè perdita, nè guadagno per una nazione se una classe di cittadini dà a un'altra. Ma che cosa accadrebbe se non vi fosse il debito? La prima classe di cittadini conserverebbe il suo danaro o lo investirebbe a condizioni più o meno vantaggiose in industrie: la seconda non pagherebbe le imposte. In ogni caso la massa di capitale privato a servizio della industria sarebbe assai maggiore.

Bisogna bene aver presente che lo Stato il quale prende a prestito non aumenta, nè diminuisce, per il fatto del prestito, la ricchezza nazionale. Chi sia creditore di un proprietario di terre di 10 mila lire, sa che il suo credito rappresenta una ricchezza; ma sa pure che il proprietario di terre, appunto a causa del suo debito, possiede 10 mila lire meno di prima. Ora il proprietario che ha preso in prestito 10 mila lire può, invece che sciuparle, averle investite nella terra. In questo caso la terra, valendo 10 mila lire di più, non vi è nessuna diminuzione nella ricchezza. Ma può invece aver destinato la somma presa in prestito per un viaggio di piacere all'estero. In questo caso egli avrà provato una serie di piacevoli impressioni, ma senza dubbio la sua ricchezza e anche quella della società sono diminuite in proporzione, perchè 10 mila lire sono passate da un individuo a un altro, non solo, ma anche supponiamo dall'Italia in Francia. E così è dello Stato. Supponiamo che vi sia da costruire una ferrovia: e supponiamo anche che questa ferrovia possa rendere al capitale investito in essa il 3 % all'anno. Se lo Stato per costruirla, prende a prestito la somma di

100 milioni obbligandosi a corrispondere 3 milioni di interessi all'anno, è perfettamente al coverto, perchè la ferrovia gli renderà appunto annualmente 3 milioni. In questo caso la ricchezza della nazione non è scemata in nessuna guisa e lo Stato non ha avuto un'azione se non nel determinare l'impiego dei 100 milioni disponibili nell'economia nazionale, che altrimenti, supponiamo si sarebbero indirizzati verso l'industria manifatturiera. Ma facciamo un'altra ipotesi. Per una spesa improduttiva, lo Stato spenda 500 milioni presi mediante il debito e per cui al 4 % deva corrispondere 20 milioni di interessi all'anno. In questo caso, mezzo miliardo di ricchezza nazionale è stato in gran parte distrutto e la nazione dunque si è impoverita di tutto l'ammontare di questo debito. E nello stesso tempo, essendo per la grande richiesta dei capitali da parte dello Stato diventato più alto il prezzo del danaro e quindi assai più difficile la situazione delle industrie, lo Stato avrà agito nel senso più dannoso alla produzione. È sopra tutto la destinazione la quale fa sì che dai prestiti pubblici venga o non danno. Ma quanti errori si commettono negli apprezzamenti! Quante ferrovie ritenute indispensabili non danno nè meno l'interesse del capitale investito in esse! Queste cose non si potrebbero fare se i debiti non vi fossero! ed è perciò che i debiti pubblici non vanno considerati solo nei loro effetti economici, ma anche, e sopra tutto, nella loro azione politica.

Il debito non differisce dalla imposta se non nell'azione che esso ha sull'economia pubblica e sulla politica degli stati. Gl'interessi dei debiti non possono essere pagati in definitivo che con entrate ordinarie, sopra tutto con imposte. Ma il debito ha un carattere che gli è particolare: esso spinge al massimo la capacità contributiva del paese. Ogni inasprimento delle imposte ha un'azione immediata e i cittadini ne risentono l'effetto: ogni emissione di rendita pubblica non fa che assorbire i capitali disponibili, e i suoi effetti sono spesso in un primo periodo di più grande benessere, poichè corrispondono a un aumento di spese.

206. Malauguratamente il debito illude. È ciò che vedeva fin dal suo tempo con estrema chiarezza Adamo Smith. Molte guerre non si farebbero senza il debito; anche molte spese inu-

tili in tempo di pace. I governi, spesso non vogliono urtare i popolo con forti accrescimenti di imposte, spesso non hanno il mezzo di procurarsi con esse grandi entrate : ricorrono quindi più facilmente ai prestiti. Basta un aumento moderato d'imposte per pagare gl'interessi dei più grandi debiti.

Ciò non toglie che il debito pubblico rappresenti un'entrata straordinaria di grande importanza e che in alcuni casi sia preferibile alle imposte. Con il debito si prende spesso quella parte di capitale che non cercava o che non trovava investimenti : se si potesse dire così, si prende la parte meno utile del capitale della società. Mentre la imposta colpisce a diritta e a manca un pò tutti, anche quelli che più hanno bisogno di capitale : ma è questa facilità, che gli deriva dalla origine, che rende il debito più pericoloso.

207. In quali casi nei tempi ordinari e in circostanze ordinarie si può ricorrere al debito invece che alle imposte ? Molti dicono semplicemente : bisogna provvedere alle spese ordinarie con entrate ordinarie e alle spese straordinarie con entrate straordinarie. È una soluzione un pò semplicista. Le spese straordinarie nei bilanci moderni sono ogni giorno più grandi, anzi finiscono con l'assumere a loro volta un carattere di regolarità. Vi sono molti bilanci in Europa in cui le spese straordinarie sorpassano per molti anni 100, 200 anche 300 milioni di lire. Che significa ciò ? che un paese possa fare in venti anni 2, o 4, o 6 miliardi di debiti ? e che sarebbe dopo il secondo, o dopo il terzo ventennio ? Se si guarda in fondo, le così dette spese straordinarie non hanno per nove decimi nulla di veramente straordinario : corrispondono in generale a costruzioni, ad armamenti, ad ampliamenti di pubblici servizi. Che cosa vi è in tutto ciò di straordinario ? Dunque questa regola non è accettabile.

Altri dicono : si può ricorrere al debito tutte le volte che si tratti di investimenti di capitali. In molti parlamenti è prevalsa la idea che il debito, quando serve a costruzioni, a lavori pubblici sopra tutto, sia niente altro che una *trasformazione di capitali* : un ministro italiano di straordinaria intelligenza : ma disposto a larghezze eccessive, Magliani, diceva, che le ferrovie erano niente altro che *un equivalente del debito*. Anche in ciò

non vi è che una fantasmagoria. Se lo Stato costruisse le ferrovie come una società privata, cioè con criteri *esclusivamente* industriali, richiedendo saggi d'investimenti pari a quelli offerti dal mercato, in realtà la costruzione di ferrovie sarebbe un equivalente del debito, cioè una trasformazione di capitali circolanti in fissi. Ma lo Stato, in nessun paese, costruisce con criteri puramente industriali: esso ha scopi politici, scopi militari, scopi di civiltà; e spesso sono questi scopi che prevalgono. Non è dunque che generalmente la stipulazione di ciascun debito deva agire allo stesso modo; ma ciascun prestito può riescire utile o nocevole, secondo la sua destinazione, sopra tutto secondo lo scopo per cui è stato fatto. Certo però, che quando si tratti di fare dei debiti perchè uno stato acquisti o costruisca una ferrovia che renda per lo meno gl'interessi del capitale investito o quando il municipio faccia un debito per acquistare un acquedotto o un impianto di gaz, che adempiono alla stessa condizione, non si può considerare il debito altrimenti che come una trasformazione di capitale. Ma la questione è tutta appunto nel sapere se il capitale ricavato da un debito e investito in una costruzione o in un acquisto dia almeno quanto si paga per gl'interessi dei debiti *. Poichè questa condizione non è adempiuta, i parlamentari, la cui mente è fertile di invenzioni, parlano sempre di una produttività indiretta: e affermano che i lavori che si fanno producono in via indiretta.

Vi sono altri che dicono che le imposte possono essere impiegate per le spese di utilità temporanea e i prestiti per quelli di utilità permanente che riguardano appunto le generazioni venture. Ma nè meno ciò è troppo chiaro. Difendere il paese dai nemici esterni: ecco un interesse permanente. Ma le fortezze che oggi si costruiscono domani diventano inutili: allora

* «Così sono piene d'interesse le discussioni sul bilancio austriaco intorno alle così dette spese di rinvestimento, dalle quali si trae con quanto sottile ingegno si cerchi per le bonifiche, per le ferrovie, per le scuole e per somiglianti fini, di creare una specie di bilancio straordinario coperto dai debiti. Il che si faceva una volta in Italia, troppo indulgendo alla fatale teoria della *trasformazione dei capitali*, esclusa oggidì col concorso di tutti i partiti e con manifesta utilità del credito pubblico». L. Luzzatti: Esposizione finanziaria alla Camera dei deputati, ai 7 dicembre 1896.

come possiamo considerarle di utilità permanente? Così è delle strade, così di ogni altra spesa.

In fondo si ricorre al debito perchè non si può provvedere con le imposte, o perchè si vuole cercare quella parte del capitale che è più disponibile, che ha quindi una utilità sociale minore. Il debito può essere vantaggioso solo quando sia une vera trasformazione di capitali, cioè quando copra spese veramente produttive. Se i debiti per la guerra sono una necessità, nessuno vorrà dire che siano un bene, e nè meno che si possa ricorrere ad essi senza danno.

In quanto alla idea che il debito sia pagato dalle generazioni future e non dalle attuali, si tratta anche di una illusione. Supponendo che una terra renda il 3 per cento del capitale investito, è la stessa cosa togliere un pezzo di suolo che valga 1000 lire, che costringere il proprietario del fondo a pagare a tempo indefinito 50 lire all'anno. Pagando infatti 50 lire all'anno il fondo rimane svalutato di 1000 lire: e, se si dovrà vendere, varrà allo stesso modo che se fosse stato proporzionalmente diminuito in estensione. Ora, per gli abitanti di una nazione, obbligarsi a pagare a tempo indefinito 50 milioni all'anno, o dare in una volta sola 1 miliardo, non differisce gran fatto. Vuol dire (supponendo che lo scopo il quale ha determinato il prestito o l'imposta sia assolutamente improduttivo, come pagare una indennità a un paese vincitore) che le generazioni le quali seguono possono o non trovare un capitale di 1 miliardo, o trovandolo, pagare 50 milioni all'anno, cioè tutto quel che il miliardo rende. Nell'un caso o nell'altro non si agisce diversamente, giudicando le cose da un punto di vista puramente dottrinale. E sono soltanto ragioni di convenienza pratica che possono volta per volta far preferire il debito o l'imposta.

Infine la idea che lo Stato facendo debiti ecciti al risparmio, è semplicemente assurda. È come dire che, dando prova di spender troppo, si spinga alla parsimonia, poichè se lo Stato fa debiti è perchè le sue entrate ordinarie non sono sufficienti. Quando lo Stato emette un debito e molti piccoli risparmi s'investono in cartelle di rendita pubblica non è che *si sia risparmiato per questo scopo* ma è che lo Stato fa affluire più facilmente i risparmi esistenti che non per esempio le banche di credito mo-

biliare. Il piccolo risparmio, sopra tutto, ama la grande sicurezza: e si ritiene che lo Stato inspiri più che altri questa sicurezza *. Vi sono però tanti modi per eccitare il risparmio, che non è proprio necessario ricorrere alla forma pericolosissima del debito: e non è proprio necessario abusare della imprevidenza, sotto la forma di debiti, per spingere il paese ad essere previdente. Se molto, dunque, si è discusso relativamente alla natura dei debiti pubblici e delle imposte, è evidente che le une e gli altri hanno un fondamento comune. Gl'interessi dei debiti non possono essere pagati che con imposte. Ora, ammesso un interesse di 5 e un tasso di capitalizzazione di 20, è la stessa cosa chiedere a un proprietario di terre un pezzo della sua terra del valore di 100 lire che renda 5 lire all'anno, come chiedergli un contributo annuale di cinque lire.

208. È stato detto che i prestiti si coprono più facilmente quando servono a uno scopo patriottico; la storia finanziaria non sempre conferma questa osservazione. Spesso chi presta il danaro non sa a che scopo deve servire: si può dire nove volte su dieci che non si occupi della destinazione †.

Certamente la destinazione di un debito può molto agire nel

* Questo sofisma è particolarmente pericoloso, perchè contribuisce a sottrarre capitali al 'industria e a rendere cronici i disavanzi dei bilanci. « Vi è, diceva L. Luzzatti alla Camera dei deputati italiani il 2 marzo 1891, un' azione vicendevole nel bene come nel male, fra le condizioni del bilancio finanziario dello Stato e quelle del bilancio economico della nazione, l'uno sta all'altro come 'l gitto alla pressione della fonte ».

† Ho visto anzi frequentemente persone religiosissime possedere rendita turca o egiziana. È noto che vi sono degli inglesi, i quali trafficano nell'India in idoli indiani e quindi contribuiscono a sviluppare la idolatria: ma viceversa dalla loro rigida fede anglicana, si credono costretti a mandare nell'India stessa, a loro spese, predicatori i quali devono combattere l'idolatria. Così è, spesso del debito pubblico. Io ho conosciuto un *rentier* religiosissimo e anche in buona fede religioso, il quale ai tempi in cui le più odiose speculazioni bancarie mantenevano alto il corso della rendita ottomana, aveva investito buona parte dei suoi risparmi in consolidato turco. La cosa gli pareva naturalissima. E quando io gli feci notare che quel denaro che egli aveva dato serviva forse a pagare gli eserciti briganteschi che taglieggiavano i cristiani dall'Asia minore, e che viceversa il danaro che egli riceveva era stato cavato soldo a soldo dai cristiani sofferenti, mi guardò quasi trasognato. Non avea certamente mai creduto o supposto nulla di simile.

fare che sia o non bene accolto dal pubblico: ma agiscono sopra tutto la quantità dei capitali disponibili e le condizioni cui il prestito è fatto. I prestiti patriottici fatti a condizioni non buone non sono quasi mai coverti: o sono coverti solo in parte. Il prestito patriottico francese del 1831, con cui in realtà si pagava 100 ciò che valeva 80, comprando alla pari le cartelle 5 %, non produsse che 20 milioni e mezzo su 100 che se ne domandavano: il prestito del 1848 in condizioni quasi analoghe non ne produsse che 26. Senza dubbio però, dove sono molti capitali disponibili, lo scopo di un prestito può agire nel richiamarli in più larga misura. L'enorme slancio del pubblico degli Stati Uniti nel coprire tutti i prestiti contratti in occasione della guerra con la Spagna non può essere attribuito che al fine cui i prestiti doveano servire.

Accade che la facilità del debito è assai spesso un grande stimolo alle spese. Le nazioni del Nord, più prudenti e più previdenti si sono spinte un pò meno di noi; ma la fallace illusione ha vinto anch'esse. Il debito pubblico degli Stati di Europa, che nel 1825 Dufresne Saint Léon faceva ammontare a 38 miliardi, era fatto ascendere da Von Reden a 47 nel 1850, da Hor a 56 nel 1860, da Legoyt a 66 nel 1867, da Boiteau a 108 nel 1885, nel 1895 ascendeva a circa 136 miliardi, senza tener conto della immane cifra dei debiti degli enti locali, che agiscono tutti nello stesso senso e operano alla stessa guisa. E se teniamo presenti i paesi fuori di Europa, saliremo a cifra più alta e minacciosa. Non si è lontani dalla verità dicendo che debiti dello Stato e debiti di enti locali ascendono in Europa a circa 250 miliardi. Tutti sanno come le democrazie parlamentari abbiano facile l'abitudine a spendere. Non è veramente un privilegio dei Parlamenti, poichè il male è antico, ma è, almeno, un fatto che i Parlamenti hanno esagerato *.

* Quando Luigi XIV volle iniziare il periodo delle grandi intraprese e delle enormi spese, si trovò indeciso fra l'imposta e il debito. Colbert, amministratore rigido e onesto, detestava il debito; al contrario di Louvois, il quale pensava che le imposte avrebbero rese impopolari in Francia, così la guerra come le intraprese del re. Fu chiamato a risolvere la contesa Lamoignon, il quale fu del parere di Louvois. All'uscire dal colloquio col re, Colbert disse a Lamoignon: « Voi giubilate; voi pensate di aver fatta una

Il debito pubblico è una entrata straordinaria: non può quindi essere destinato che a coprire alcune spese straordinarie. Quei paesi i quali coprono con il debito pubblico le spese ordinarie sono destinati al fallimento. E una via pericolosa su cui s'era incamminata l'Italia, la quale, per fortuna, se n'è ritirata in tempo, restaurando anzi completamente le sue finanze: la Grecia, la Turchia, il Portogallo sono scivolati sino al fallimento. È una via che ha parvenze seduttrici, sopra tutto dove la morale pubblica non è elevata. L'abuso del debito ha alcune conseguenze dannose che non è possibile negare: consolida la prevalenza economica di alcune classi; rende poco plastico il capitale; arresta la diminuzione del tasso dell'interesse; diminuisce il fondo dei salari.

L'azione che i prestiti pubblici hanno sull'economia nazionale è stata assai bene studiata da Mill, da Loria, da de Molinari e da altri. Essa va esaminata da molteplici punti di vista: sopra tutto da quello dell'aumento delle spese; della azione sui salari, dell'ostacolo che crea alla tendenza a discendere che si verifica nel tasso dell'interesse.

In generale i paesi che più si spingono sulla via del debito pubblico sono anche quelli che più abusano delle imposte indirette. Si può anche dire che, se i debiti pubblici sono fatti con capitali realmente disponibili nella nazione, il caso è meno grave che quando si ricorre all'estero. Senza dubbio l'intervento di capitali esteri può giovare all'industria nazionale; ma gli stati che assumono troppi impegni verso paesi esteri sono generalmente soggetti a tutte le vicende della politica internazionale. La stabilità del loro consolidato è senza dubbio minore e sopra tutto se non sono giandi stati, diventano in certa guisa vassalli delle grandi nazioni estere. I romani dicevano non senza

azione di uomo da bene. Eh! non sapevo anch'io, al pari di voi, che il re avrebbe trovato denaro a prestito? Però mi guardavo bene dal dirlo. Ecco ora aperta la via dei prestiti. Quale mezzo rimarrà d'ora innanzi per arrestare il re nelle sue spese? Dopo i prestiti saranno necessarie delle imposte per pagarli: e se i debiti non hanno limiti, le imposte nemmeno esse ne avranno». Colbert avrebbe potuto estendere ancora al di là la sua protezia, ma egli non prevedeva le nuove forme parlamentari, che rendono l'abuso del debito anche più facile.

ragione: *alienum aes acerba servitus*. Non oseremo dire che il Portogallo e la Polonia abbiano nella politica internazionale la stessa posizione indipendente della Svizzera e dell'Olanda.

L'abuso dei prestiti pubblici non va studiato solo sotto gli aspetti economici e finanziari; ma anche va considerata l'azione che essi esercitano sulle condizioni politiche e morali di ciascun paese. In paesi in cui le iniziative individuali non sono potenti, nulla è peggiore che stimolare con le emissioni continue l'abitudine di considerare come la migliore forma di investimento i titoli di Stato. La gente che si abitua al 4 o al 5 %, ottenuto automaticamente, non ha coscienza della responsabilità politica, ed è d'ordinario la meno intraprendente e la meno audace. Ond'è che con tutti gli sforzi bisogna tendere a ridurre quanto è possibile l'ammontare del debito pubblico e non bisogna ricorrere ai prestiti se non avendo piena conoscenza delle difficoltà che essi creano e delle conseguenze che hanno sull'economia delle nazioni.

III.

Stipulazione, conversione, ammortamento dei debiti pubblici.

209. L'emissione dei *buoni pel tesoro* non avendo altro scopo che quello di provvedere a momentanee deficienze del Tesoro, per mancata corrispondenza delle entrate con le spese, si riduce a un'operazione bancaria. Lo Stato colloca i suoi buoni, come scontasse cambiali, presso banche di emissione, istituti di credito ordinario, casse di risparmio, ecc. Ben diverso è invece il caso della emissione del vero debito pubblico, sotto la forma di consolidato.

La *stipulazione* dei debiti pubblici può essere fatta o direttamente dallo Stato, o per mezzo di case bancarie. Nel primo caso lo Stato negozia direttamente i suoi titoli per sottoscrizione Stabilito un prezzo minimo delle cartelle emesse, si accordano a coloro che offrono un prezzo maggiore. Accade qualche volta che un prestito sia coperto dieci, quindici o anche venti volte.

Sono preferiti dunque i capitalisti che offrono condizioni migliori e lo Stato emette direttamente.

Ma spesso si trova conveniente affidare la emissione a case bancarie. Le cartelle 3 % emesse nominalmente a 100, sono vendute, supponiamo, a case bancarie, al prezzo di 90. A loro volta sono i banchieri che cercano di rivenderne al prezzo più alto, guadagnando sulla differenza. Vi sono molte grandi case bancarie che sono, sopra tutto per i paesi minori, veri negozianti di rendita: acquistano all'ingrosso dai governi e rivendono al minuto ai loro numerosi clienti.

È preferibile in ogni caso che lo Stato, potendo, emetta direttamente e ciò fanno gli stati in migliori condizioni: ma quelli che non sono in situazione così vantaggiosa non hanno spesso il beneficio della scelta e trovano preferibile rivolgersi a case bancarie. Le quali, d'altra parte, scelgono assai volentieri i fondi che possono ottenere al disotto della pari, come quelli in cui più facile è per esse la speculazione. Molti stati minori trovano quindi vantaggioso affidarsi a case bancarie piuttosto che vendere direttamente.

Accade però che gli stati meno prosperi non riescono a emettere alla pari e devono contentarsi spesso di una somma assai minore di quella per cui s'impegnano. Si faccia il caso di un paese in cui il corso dei fondi pubblici sia a poco oltre 80: cioè in borsa un titolo di 100 lire sia quotato 80. Se accade una nuova emissione, è del tutto impossibile sperare che possa avvenire alla pari. Nella ipotesi più favorevole essa avverrà anche a 80, benchè sia da presumere che l'offerta del nuovo titolo determini ancora un corso più basso. Ora lo Stato contrae un debito nominale di 100, avendo in realtà 80: è vero che ciò non è punto arbitrario e dipende dal prezzo del danaro e dalla fiducia che l'emittente gode. Ma non si può negare che sia pericoloso assumere impegni nuovi in tali condizioni. È chiaro che l'interesse corrente del danaro sia la condizione principale determinante il saggio di emissione. Se il prezzo corrente del danaro, supponiamo, è 6 % se, cioè non si ha in prestito danaro, in condizioni normali, se non a queste condizioni, uno Stato che voglia emettere al 5 %, non riceverà da un titolo di 100 lire che 83,33. Bisogna ancora tener conto della fiducia che l'emittente

gode : l'Inghilterra e la Polonia, gli Stati Uniti di America e la Romania sono, dal punto di vista della fiducia di cui godono sul mercato monetario, in condizioni estremamente diverse. La Polonia entra nel numero degli stati politici, che non riuscirà forse mai a fare una finanza seria.

Gli stati più ricchi hanno già da gran tempo sostituito il sistema della sottoscrizione nazionale a quello dei prestiti fatti mediante le banche. Le sottoscrizioni nazionali sono il vero suffragio universale : vi sono molti prestiti coperti 20, 30, 40 volte. Anche in questo caso accade però che, quando hanno interesse, i banchieri riescono in realtà a disporre della più gran parte dei prestiti. Infatti, se essi sottoscrivono per venti o trenta volte, assorbono quasi tutto il prestito impedendo ai privati capitalisti che non conoscono il meccanismo della emissione, di ottenere se non una quota minima della somma sottoscritta. Così, accade quasi sempre che i titoli di debito pubblico non vanno ai loro compratori se non traverso le banche, interessate alla speculazione.

Durante la guerra tutti gli stati belligeranti sono stati obbligati a contrarre prestiti enormi e qualcuno che ha voluto consolidare il debito fluttuante ne ha contratti anche dopo. Naturalmente questi debiti sono stati contratti a condizioni molto onerose ; emessi a 90, a 80 anche a 70 per cento del prezzo di emissione. Ma vi è una grande ingiustizia quando si parla dell'alto interesse che si dà ai detentori dei titoli. In realtà essi prestavano in una moneta ch'era ancora apprezzata e che avea quindi una potenza d'acquisto molto più grande della moneta attuale. Hanno dato spesso in realtà più di quanto ricevono e riceveranno.

Vi possono essere *a*) prestiti a *capitale fisso* e a *interesse variabile*, che furono frequenti in Inghilterra nel secolo passato : *b*) prestiti a *interesse fisso* e *capitale variabile*, sì come sono ora comunemente quasi dovunque. Nei primi, lo Stato indica nel titolo il capitale effettivamente ricevuto al momento della stipulazione ; supponiamo 100 milioni a 7 %. Lo Stato si obbliga a restituire sempre 100 milioni, ma varierà l'interesse secondo le condizioni del mercato. Nei secondi lo Stato corrisponde un aggio d'interesse fisso e il prezzo di borsa del titolo varia quindi

secondo le mutazioni dell'interesse nel mercato. Supponendo che un prestito sia stato fatto al 5 %, supponendo che sul mercato il prezzo del danaro sia appena 4, il titolo avrà un rialzo grandissimo. Si chiama *consolidazione* la sistemazione definitiva del debito nel bilancio dello Stato.

210. I debiti pubblici, come abbiamo visto, hanno tre forme fondamentalmente diverse : debito fluttuante, debito redimibile e debito consolidato irredimibile. Ma anche quest'ultimo può assumere e assume forme diversissime.

In quasi tutti i paesi l'amministrazione del debito pubblico, regolata da leggi speciali è sottomessa al controllo di commissioni parlamentari. Da quando Cambon l'introdusse in Francia, nel 1793, esiste un *gran libro* del debito pubblico, dove sono registrati tutti i debiti dello Stato: d'ordinario il Gran Libro si compone di tanti registri quante sono le speciali categorie del debito pubblico.

In Italia la legge fondamentale del 19 luglio 1861 dispone che la prima assegnazione da farsi nel bilancio di ciascun anno sarà pel pagamento delle rendite che costituiscono il debito pubblico. Questa disposizione è comune alle leggi di molti paesi e serve appunto a dare più ampia sicurezza ai creditori dello Stato.

I titoli di debito pubblico si dividono in : *titoli nominativi*, inscritti nel Gran Libro sotto il nome di chi li possiede ; sono rappresentati da certificati di inscrizione della rendita accesa nel registro del debito pubblico per le iscrizioni nominative e contengono la indicazione dell'annua rendita e la data da cui ne comincia il godimento ; *titoli al portatore*, rappresentati da cartelle senza indicazione della persona che li possiede. D'ordinario i titoli al latore non possono sottoporsi a vincoli : si alienano con semplice consegna della cartella ; *titoli misti*, sono titoli nominativi, essendo rappresentati da un certificato della iscrizione della rendita, ma con le cedole al portatore. Alcuni paesi come l'Italia e la Francia hanno tutte e tre le forme : ma vi è in molti stati una spiccata tendenza a rendere tutti i titoli nominativi.

Molti stati accordano alcuni privilegi ai detentori della rendita pubblica e ciò non è ultima causa della diffusione di essa fra i piccoli capitalisti. Uno di tali progetti, e il più importante

fra essi, è il riconoscere la insequestrabilità * ; un altro privilegio è nel dichiarare la rendita esente da imposte speciali.

Molti stati sono debitori verso cittadini stranieri. Ora se all'interno della nazione è possibile fare i pagamenti nella valuta corrente, all'estero non si può farli se non in oro. Ma ammesso che vi sia corso forzoso, questo fatto può determinare e determina una speculazione attiva. Coloro che possiedono titoli al latore mandano i *coupons* all'estero. Ciò oltre che creare un imbarazzo al Tesoro, aggrava sempre più i paesi che, per le sfavorevoli condizioni commerciali e per disordini nella circolazione, erano già al regime del corso forzato. Per riparare in parte a questo fatto si usano speciali provvedimenti come l'*affidavit* (chi riscuote presso banca estera giura di essere proprietario del titolo). L'*affidavit* è di origine inglese. In Inghilterra l'*affidavit* è la dichiarazione giurata (da parte degli stranieri residenti in Inghilterra) di possedere fondi di Stato esteri o azioni estere di società commerciali. Per sottrarsi al pagamento dell'*income tax* il detentore straniero di titoli dichiarava davanti a un console o a un notaio che egli non risiede in Inghilterra. Perciò l'Italia che ha il corso forzato e non paga all'interno in oro, chiede che i detentori stranieri di rendita italiana, dichiarino di essere in realtà i detentori del titolo per cui si paga all'estero interesse in oro †.

211. Emettendo rendita consolidata, lo Stato si obbliga a corrispondere un interesse, ma non mai a sostituire il capitale. Ben vero che è sempre in diritto di riscattare il suo debito tutte le volte che creda poterlo ammortizzare. Però i creditori dello Stato possono benissimo, desiderando di rientrare nel possesso dei loro capitali, alienare il titolo di rendita. Nelle borse commerciali si negoziano i titoli di Stato. Ora il prezzo di tali titoli è determinato (come quello dei titoli di qualsiasi società commerciale), dal loro rendimento e dalla loro sicurezza. I titoli di un'estrema sicurezza hanno spesso un corso superiore

* In Francia la legge 8 nevoso anno VI disponeva all'art. 4 « qu'il ne sera, plus reçu à l'avenir d'opposition sur le tiers conservé de la dette publique inscritte ou à inscrire ».

† Però questa misura ha ora per l'Italia importanza scarsa, visto che, da qualche tempo la rendita 3.50 è poca cosa in confronto del consolidato 5%.

a quelli poco sicuri, anche quando questi ultimi rendano assai di più. Poichè l'interesse che lo Stato dà per la rendita pubblica non può variare che a lungo termine, mediante operazioni di conversione, il prezzo dei titoli è influenzato dalla maggiore o minore richiesta di danaro, e dalle condizioni di sicurezza. Supponiamo che uno Stato corrisponda il 4 % quando il prezzo del denaro è 5 % nella media degli investimenti, anche nei più sicuri vuol dire che la rendita non può essere alla pari, e il suo corso all'incirca 80. Supponiamo che giungano notizie politiche poco rassicuranti e vi sarà ancora discesa; al contrario una situazione politica vantaggiosa, diminuendo ciò che in realtà costituisce il premio di assicurazione, non può che giovare al titolo ed elevarne il prezzo. Si dice che la rendita è *alla pari* quando il suo corso corrisponde al prezzo nominale di emissione; se è più in alto o più in basso, è al disopra o al disotto della pari. Dunque titoli di Stato, emessi allo stesso saggio d'interesse, valgono più o meno *secondo la fiducia che lo Stato emittente inspira*. Allo stesso modo che due privati i quali chiedono danaro in prestito, pagano un interesse maggiore o minore, secondo che sono ricchi o poveri, onesti o disonesti, secondo infine che sono conosciuti per le loro abitudini di puntualità o disordine. S'intende bene che tutti gli avvenimenti i quali giovano alla sicurezza e alla solidità di uno Stato elevino il corso della sua rendita diminuendo ciò che costituisce il premio di assicurazione e viceversa lo deprimano tutti gli avvenimenti nocevoli. Come non si può rialzare in modo durevole artificialmente il prezzo delle merci, così non si può il corso della rendita pubblica. La fiducia o sfiducia non sono cose che si possano imporre *. Ciò non impedisce che siano da consi-

* Il 27 luglio 1882, Léon Savy diceva, alla Camera francese, ridendo dei pregiudizi sui corsi della rendita: Ainsi le baissier est un ennemi pubblic qu'il faut poursuivre: il faut tâcher de mettre la main dessus; je sais que cette doctrine a cours. Il m'est arrivé un jour une histoire assez singuliére, à propos d'une personne qui professait les mémes doctrines, mais en sens inverse. J'étais ministre des Finances; je vis arriver dans mon cabinet un homme qui avait joué un certain rôle à la Bourse: il est mort depuis, Il me dit: « Monsieur le Ministre, je vais vous dire une chose qui va bien veus étonner; depuis trente ans que je suis à la Bourse, j'ai toujours été à la hausse, et je ne suis pas encore décoré ». (*Hilarité générale*).

derare come malfattori coloro che spargono false notizie, a scopo di produrre panico: come chi producesse artificialmente panico in una folla sarebbe responsabile generalmente delle conseguenze determinate.

Qualunque paese può servire di esempio: la rendita è alta solo se le condizioni generali sono buone. Dal 1793 al 1900 il consolidato inglese è disceso una volta sola a 52, in seguito a guerra e a grande crisi di commercio: si è mantenuto basso durante le guerre napoleoniche: è salito subito dopo e dal 1826 non è mai disceso al di sotto di 80, raggiungendo il massimo di 114 alla vigilia della guerra con il Transvaal. Ebbene, tutte le volte che tra il 1825 e il 1900 vi sono state grandi discese nei corsi del consolidato, ciò è dipeso da guerre o da rivoluzioni o da grandi perturbamenti. « In alcuni mesi dello scorso anno (1911) si ebbe a lamentare una forte discesa nei consolidati di tutti i paesi, i motivi furono vari, e non tutti di natura politica. Vi era un forte bisogno di capitale da impiegare a scopo di diretta produzione: capitale a cui arrideva la speranza di più alto compenso. E allora, con moto spontaneo, esso si disimpegnò dai fondi pubblici per investirsi in azioni di Società private. Le vendite, divenute per tal motivo improvvise e notevoli, cacciarono in basso i titoli di Stato e li mantennero depressi per tempo non breve. Però, di fronte a così sensibile discesa, il nostro 3,75 %, divenuto poi 3,50, seppe opporre molta resistenza, la quale si spiegò non soltanto col saggio d'interesse corrisposto dal consolidato italiano, ma anche con la meritata fiducia, che i detentori esteri riponevano nella nostra Finanza di Stato. Se esso, nel 1911, subì una qualche falcidia, ciò si dovette alla riduzione automatica dal 3,75 al 3,50 %, riduzione che ebbe luogo dal 1° gennaio 1912, e di cui si cominciarono a sentire gli effetti sin dallo scorcio dell'anno precedente. Le alte quotazioni raggiunte dal nostro consolidato rispetto agli altri, dipesero, senza dubbio dall'interesse abbastanza alto che da esso derivava ». La discesa del resto dei consolidati prima della guerra era un fatto generale, e avea attratta l'attenzione di molte persone autorevoli per le future convenzioni. Si era occupata del fatto anche la *Royal Statistical Society*, con un ingegnoso studio del Williams, dal

titolo « *Il tasso di sconto e i corsi dei consolidati* ». Il Williams prende a considerare il tempo che va dal 1850 al 1910 e lo divide in tre periodi: 1° quello dal 1850 al 1870, durante il quale i prezzi e il tasso di sconto erano in ascendenza; 2° quello dal 1870 al 1895, in cui al contrario, i prezzi e il tasso dello sconto erano in ribasso; 3° quello dal 1895 al 1910 in cui tali corsi sono di nuovo in aumento. Al principio di ognuno di questi periodi si constata che il *maximum* dell'aumento o del ribasso è rapidamente raggiunto. Riguardo al modo con cui i banchieri impiegano le loro risorse vediamo che in generale due sono i modi principali: l'uno consiste nell'acquisto di Consolidati, l'altro nello sconto delle cambiali, e allorchè il tasso dello sconto è superiore al rendimento dei Consolidati, questi, dice Williams, necessariamente ribassano. Se il tasso dello sconto discende al disotto del rendimento dei Consolidati, questi, al contrario, risalgono. Secondo Williams, dunque, il saggio dello sconto essendo, in questo periodo in aumento, i consolidati devono tendere al ribasso. « Ora non disconoscendo l'influenza che il tasso di sconto deve necessariamente esercitare sull'andamento dei corsi dei consolidati non si deve escludere che causa dell'odierna discesa di essi sia la scarsezza dei capitali di fronte al progredire dell'industrie e dei commerci per cui si fa sempre più intensa la richiesta di essi, spingendo in alto il saggio dell'interesse ».*

* Per esaminare il grado di relativa depressione subito dai vari consolidati, riportiamo le seguenti cifre, avvertendo che esse riguardano le più basse quotazioni avutesi nei vari anni. Avvertiamo altresì che le quotazioni dei consolidati francese, italiano, russo, austriaco, spagnuolo e turco-unificato son ottenute nella Borsa di Parigi; mentre quelle del consolidato inglese si ottennero a Londra, e a Berlino quelle dei consolidati tedeschi:

	1907	1908	1909	1910	1911
Italiano 3.75 % . . .	100.70	101.42	102.57	102,75	99.40
Francese 3 % . . .	94.25	94.70	96.65	97.10	93.95
Russo 4 %	72.50	81.80	82 —	93.90	93.25
Austriaco 4 %	96.15	95.35	94.30	94.40	91.25
Spagnuolo 4 %	91.20	93.45	95.85	92.75	91.90
Turco-un. 4 %	92.60	90.25	93.30	91 —	85.40
Inglese 2 ½ %	82 —	83.87	82.12	79.10	77.25
Imperiale tedesco 3 ½ %	93 —	91.20	93.10	92.10	91.80
Prussiano 3 ½ % . . .	93.30	91.20	93.10	92.20	91.80

Le operazioni di arbitraggio fanno sì che presso tutte le borse i titoli tendano ad avere lo stesso corso. *L'arbitraggio* consiste nel cercare tra tutte le operazioni che si possono fare per pagare, quelle che riescono più economiche e per vendere quelle che rendono di più. Gli arbitraggi si fanno d'ordinario in lettere di cambio, in metalli preziosi e in fondi pubblici. I titoli di stati sono diventati veri stromenti internazionali di circolazione. Si spiega facilmente l'azione che il corso della rendita pubblica ha su tutti gli altri valori. Il credito in certa guisa è la risultante della solvibilità dei singoli individui ed è perciò che va considerato con ogni prudenza. L'abuso dei debiti pubblici mena all'esagerazione delle imposte ed è, come dicevamo, anche più pericoloso per la facilità con cui vi si ricorre.

212. Supponiamo che un paese abbia emesso al 5 % e che, per le sue prospere condizioni a per l'abbondanza di danaro disponibile sul mercato, il titolo sia quotato in borsa 125. Allora il titolo rende in realtà il 4 % ; è possibile una operazione che si chiama di *conversione* e che consiste nella riduzione del-

Come si vede, anche tenendo conto delle quotazioni più basse, il nostro consolidato ebbe miglior trattamento di tutti gli altri. Nè le condizioni accennano a mutar nei primi mesi del 1912. Ecco infatti il listino della Borsa di Parigi del 2 marzo 1912.

Rendita francese 3 %	94.70
Rendita italiana 3.50 %	97.72
Rendita turca 4 %	92.47
Rendita spagnuola 4 %	96.07
Rendita ungherese	93.90
Rendita brasile 5 %	— —
Rendita serba 4 %	88.57
Rendita portoghese	— —
Rendita russa 3 % 1891	83.45
Rendita russa 4 ½ % 1903	101.—
Rendita russa 5 %	106.10

Astrazion fatta della russa, che avea interessi elevati, la nostra rendita è stata ancora tra le meglio quotate.

Queste notizie hanno ora valore soltanto storico. Dopo la guerra tutto è mutato : vi sono rendite e consolidati che, espressi in oro, quasi non valgono più nulla e vi è stato un profondo sconvolgimento di tutta l'economia del credito.

l'interesse. Lo Stato può rimborsare il debito antico ed emetterne un altro a condizioni migliori. Bene inteso che lo Stato il quale *converte* il suo titolo, cioè ne riduce gli interessi in vista della situazione del mercato, *dà ai suoi creditori la scelta tra il contentarsi di un interesse minore e l'essere rimborsati alla pari*. Quindi chi possiede un titolo nominale di 100 lire, al 4 % o accetta un interesse di 3 ½, oppure riavrà il capitale di lire 100. Ogni altra operazione, la quale non lasci questa libera scelta, non è già una conversione, ma una riduzione forzata: può essere giustificata da suprema necessità finanziaria, ma non è da considerarsi in alcuna guisa come una leale operazione di conversione.

Perchè la conversione possa riescire, è chiaro che alcune condizioni sono necessarie. È evidente che, prima di tutto, si deve ammettere che i creditori trovino vantaggio a conservare il titolo quando frutti meno: altrimenti ne chiederebbero il rimborso. E perchè ciò avvenga, occorre che altri investimenti di eguale sicurezza non presentino maggiore vantaggio; occorre che il prezzo del danaro sia tale che la riduzione di interesse convenga; occorre infine che le condizioni generali della finanza siano tali da rendere conveniente l'operazione. Non è possibile che un artifizio di borsa possa riescire in materia simile. Difatti se il rialzo dei titoli avviene per lavorìo di borsa, al momento della conversione non cessa di venir fuori la situazione vera. Perchè conversioni siano rese possibili e la finanza sia veramente giovata, bisogna sopra tutto ch'essa sia onesta e rigida. La Spagna corrisponde, per la maggior parte del suo consolidato, il 4 % netto: altri paesi più ricchi corrispondono meno. E pure accade che i titoli di questi ultimi siano pagati di più e che quindi in borsa siano quotati a prezzo più alto. Abbiamo visto che titoli di Stato emessi allo stesso saggio di interesse valgono più o meno, sono pagati più o meno *secondo la fiducia che lo Stato emittente ispira*. Allo stesso modo che due privati i quali chiedono danaro in prestito, pagano un interesse maggiore o minore, secondo che sono ricchi o poveri, onesti o disonesti, secondo infine che sono conosciuti per le loro abitudini di puntualità o di disordine. Nessuna conversione è possibile dove vi sieno abitudini finanziarie disordinate.

Nei paesi a corso forzato e debitori all'estero, prima condizione perchè una *conversione* possa farsi e riescire è risanare la circolazione. Dato il rinvilimento della carta moneta circolante e il cambio elevato, non è possibile sperare in alcuna conversione. Ed è anche perciò che i problemi della circolazione hanno capitale importanza.

Vi possono essere molteplici forme di conversione.

La più semplice, la più naturale è la *conversione alla pari*. Quando la rendita è sopra la pari e nelle condizioni già indicate, lo Stato offre ai suoi creditori o un nuovo titolo o il rimborso alla pari. È la forma più usata. Qualche volta, se le domande di rimborso possono essere molto numerose, lo Stato può ammettere il rimborso per serie. Non è, come si pretende, un mezzo di intimidazione; ma una forma di previdenza. Del resto non nuoce in alcuna guisa ai creditori di essere pagati alcuni subito, altri dopo tre, altri dopo sei mesi. La conversione può essere equitativa, (*avec soulte*), come dicono i Francesi, quando non è fatta per ridurre gl'interessi, ma per procurarsi dei capitali. Supponendo una rendita 4 % a 115, lo stato potrebbe fare convenientemente la conversione a 3 %, essendo. il credito a 2,48. Ma in alcuni casi si preferisce domandare ai detentori del titolo una certa somma (*soulte*), promettendo la inconvertibilità temporanea del titolo. Lo Stato, invece di ridurre l'interesse al 3,50 promette la inconvertibilità per un periodo, supponiamo di 10 anni e in contraccambio chiede subito il vantaggio di dieci annualità di 0,50. È un sistema seducente, ma pericoloso, essendo difficile prevedere l'avvenire.

Vi sono anche *convenzioni al di sotto della pari* che non producono alcun benefizio al Tesoro e consistono nell'offrire ai detentori di titoli al di sopra della pari di scambiarli con titoli al di sotto. Se una rendita al 4 % è a 113 essa frutta in realtà a chi la compera 3,34. Se vi è un 3 % dello Stato, a 70 esso frutta in realtà 4,28. Ora si può dallo Stato convertire il 4 % alla pari e realizzare una economia sugli interessi, offrendo lo stesso reddito in titoli 3 %, sia pure con qualche piccolo vantaggio. Questa forma di conversione non è vantaggiosa, perchè aumenta il capitale del debito ed è stata qualche volta usata solo per unificare il debito.

Vi sono infine *conversioni con ammortamento*, le quali danno allo Stato un benefizio lontano, ma cominciano con l'accrescere le spese per il debito. Vi sono in questa forma *conversioni in annuità terminabili*, che consistono nello scambiare i titoli di un fondo costituito in perpetuo contro nuovi titoli con ammortamento regolare, per cui dopo una serie di anni il debito è estinto; e vi possono essere *conversioni in rendite vitalizie*, in cui il bilancio di ammortamento è variabile secondo la durata della vita dei detentori del titolo. Si tratta di una vera operazione di assicurazione. Vi possono essere anche altre forme. Ma la prima, la *conversione alla pari*, è la più semplice e quella che generalmente viene adottata.

Lo Stato che vuole operare una conversione deve osservare attentamente che i corsi della rendita pubblica non solo siano al disopra della pari, ma che lo siano da un tempo sufficiente a togliere ogni dubbio che la estimazione del titolo non sia dovuta a circostanze esteriori. La conversione deve presentarsi perchè riesca, nella forma più chiara, più semplice, più leale: ogni combinazione aleatoria deve essere bandita *.

Le conversioni differite consistono nel ridurre l'interesse dei titoli mobiliari non in una volta sola, ma in due o tre; generalmente si preferisce non ricorrere a questo mezzo, essendo più utile aspettare il momento più adatto per una conversione pronta e completa †. Le regole che presiedono a ogni conver-

* Montesquieu diceva: «Lorsque l'État emprunte, ce son les particuliers qui fixent le taux de l'intéret; lorsque l'État veut payer c'est à lui à le fixer». *Esprit des lois*, lib. XXII, cap. XVIII.

† Fra gli studi sulle conversioni cfr. E. W. Hamilton: *Conversion and Redemption*, London, 1899 e Mac Culloch: *A treatise on the principles and practices influence of taxation and the funding system*, Edimburg, 1863, 3. ediz., dove anche le questioni generali relative alla conversione sono bene esaminate; Courtois: *Traité des opérations de bourse*, 12.me ed., Paris, 1902, pag. 147 e seg.; H. Labeyrie: *Théorie et histoire des conversions de rente*. Paris, 1876; Boucardet Jéze, *Finance*, tom. I, pag. 386 e seg.; Robert Doucet: *La conversion des fonds d'Etat en France au XIX siècle* Paris, 1903; Polizio: *Sul miglior sistema di conversione*, Napoli, 1904; Schanz: *Die Konvertierung preussischer Staatsschulden*, in *Finanz-Archiv.*, 1883; Heekel: *Konversionen in Handwörterbuch der Staatswissenschaften* di Conrad; F. Caronna: *La Conversione della Rendita*, Palermo, 1907.

sione sono molteplici e derivano dalla natura dell'operazione. Prima di tutto l'*offerta di rimborso deve essere sincera* : se si dà ai creditori la scelta fra un titolo nuovo e il rimborso del titolo vecchio, bisogna che la scelta sia effettiva. Bene inteso che la conversione si basa sempre sulla convinzione (risultante dalle condizioni del mercato) che è più conveniente non chiedere il rimborso. *La conversione deve essere obbligatoria* : e perciò le conversioni facoltative, usate qualche volta in passato, hanno avuto per effetto di creare vere ingiustizie, alcuni detentori renitenti alla conversione avendo avuto condizioni particolarmente vantaggiose. Infine *la conversione non deve aumentare il rapporto del debito* ; le conversioni con aumento di capitali sono quindi specialmente riprovevoli. E non è meno dannoso offrire premi che spesso non sono indispensabili e che riescono solo a creare difficoltà o abusi.

L'Inghilterra prima di tutti, e poi la Francia e gli Stati Uniti hanno fatto grandi e ben riescite conversioni. Che cosa dicono queste conversioni ? Che non vi è nessun artifizio che possa prevalere se le condizioni economiche non sono adatte. Il meccanismo è semplice : lo Stato chiama al rimborso il suo debito e nello stesso tempo fa un altro debito a condizioni più favorevoli. I detentori dei titoli di rendita possono così accettare il nuovo titolo o chiedere il rimborso. La conversione si dice riescita quando l'ammontare integrale del debito antico si trova coverto dal debito nuovo, vi siano stati o non rimborsi *.

* Per la sicurezza sempre crescente e per il fatto che il capitale diventa più abbondante, molte conversioni sono state operate, in Europa negli ultimi anni. Si calcola che le sole conversioni operàte fra il 1889 e il 1896 abbiano ridotto l'interesse dei diversi debiti pubblici di 250 milioni. Neymarck in Val. mob. vol. II, pag. 15. Ricardo avea idee audacissime su questo punto. Il 16 dicembre 1819 egli diceva alla Camera dei comuni : « In quanto al debito nazionale, io so molto bene che le mie opinioni passeranno per stravaganti presso più di uno fra voi. Io credo che vi sia modo di rimborsarlo e che il paese sia in condizioni di farlo in questo momento. Io non intendo punto che deva essere rimborsato alla pari : il creditore pubblico non ha alcun diritto a questo tasso ; la buona fede pubblica sarà salva se si rimborsa al corso della borsa. Che ciascuno paghi la sua parte e il rimborso si effettuerà al prezzo del sacrifizio di un capitale eguale ». Il 24 dicembre esponeva poi un piano assai ardito. *Parliamentary Debates*, vol. XLI, pag 1209 e 1577.

Con legge 27 giugno 1906, in Italia, è stata eseguita una conversione. La rendita 5 per cento lordo (4 per cento netto) è stata convertita in rendita 3,50 ; esente da imposte. La conversione è stata operata facilmente. Dal 1° luglio 1912, agli antichi possessori della rendita 4 per cento vien dato 3,50 per cento. La conversione italiana dei 27 giugno 1906 si compì in due tempi e a cinque anni di distanza. Il primo atto portò l'interesse dal 4 al 3,75 % ; il secondo dal 3,75 al 3,50 %. Il bilancio ritraeva dal primo atto un vantaggio di 20 milioni, ed ora, che siamo già al secondo, ne ritrae uno di quaranta milioni all'anno.

Quando i corsi della rendita consentano e il mercato monetario sia in buona condizione, bisogna senz'altro fare la conversione. È a prevedere che i debiti pubblici dei grandi stati moderni passeranno per una serie successiva di conversioni. Il saggio dell'interesse dovrà discendere. D'altra parte l'essere i grandi lavori pubblici in gran parte compiuti fa sì che la richiesta dei fondi da parte degli Stati si farà sempre meno viva quando vi sarà la vera pace e diminuiranno gli armamenti attuali.

Ora la enormità dei debiti contratti durante e dopo la guerra rende impossibile per molti anni grandi conversioni : forse anche non consente alcuna conversione. Ciò potrà avvenire quando la situazione finanziaria dei principali stati si sarà notevolmente migliorata, cosa che però è ancora ben lontana.

213. Convertire vuol dire ridurre l'interesse : però gli stati moderni tendono non solo a pagar meno, ma sopra tutto a estinguere i loro debiti. Come possono estinguerli ? O pagandoli, o a dirittura rifiutando di pagarli : quest'ultimo mezzo è estremamente immorale e non varrebbe nè meno la pena di accennare ad esso. Pure non manca l'esempio di stati che siano ricorsi alla bancarotta, totale o parziale, e che abbiano totalmente o parzialmente ripudiato i loro debiti. Il mezzo più semplice per i paesi che non hanno assunto impegno di pagare gli interessi della rendita in oro, sta appunto nel pagare in carta screditata. Ma due altri mezzi vi sono : mettere imposte speciali sulla rendita e ridurre gl'interessi annuali senza concordato e senza conversione. Questi procedimenti non sono

ignoti in qualche piccolo stato di Europa e in alcuni stati americani: ma diventano ogni giorno più rari *. D'altra parte, bisogna pure dire che i banchieri hanno usato spesso verso quei piccoli stati tutte le male arti della speculazione più immorale.

Ma uno Stato può volere onestamente pagare i suoi debiti, ammortizzarli, come si dice. L'*ammortamento* è quella operazione che ha per scopo di ricostituire un capitale, mediante il prelevamento periodico o quasi periodico di una somma presa dal bilancio, somma che alla fine di ciascun esercizio accresce la somma totale, la quale aumenta a causa degli interessi capitalizzati che vi si aggiungono. Il problema dell'*ammortamento* è di capitale importanza †. Come può lo Stato pagare i suoi debiti? Nella forma comune a tutti i debitori, cioè restituendo in tutto o in parte, in tempo più o meno breve, il capitale ricevuto. Senza dubbio la restituzione è sempre una operazione penosa, anche quando chi restituisce è lo Stato: ma è tanto più penosa in quanto i maggiori prestiti sono stati contratti a condizioni cattive e si restituiscono 100 lire, quando invece si sono ricevute in realtà per molta parte del debito 80, 70, 60 lire, qualche volta anche meno. Ma lo Stato non può nè meno discutere questo punto perchè non ha di fronte i suoi antichi creditori e nè meno i loro eredi, ma persone che in seguito hanno comperato assai spesso al disopra della pari. In tutti i paesi i sistemi di ammortamento praticati sinora si basano: 1 sul metodo delle annuità, 2 sul metodo delle eccedenze di bilancio, destinate a un unico scopo, 3 sul metodo degli interessi composti. Il primo metodo si basa sul criterio che se gli stati non ammortizzano è che non vi sono d'ordinario obbligati, consiste quindi nel mettere in ciascun prestito le norme e la data dell'estinzione. Il secondo metodo è il solo praticato vantaggiosamente; il terzo è quello che più dà luogo alla illusione.

* Cfr. Lewandawski: *De la protection des capitaux empruntés en France* Paris, 1896.

† Cfr. Richard Price: *Works*, London, 1816, Vol. V, VI, VII, e VIII; L. Say: *Oeuvres* vol. III, pag. 551, seg.; A. Joubert: *L'amortissement de la dette publique*, Paris, 1895; M. Trinquat: *De l'amortissement des Emprunts d'Etat*, Paris, 1899; E. A. Ross: *Sinking funds*, Baltimore, 1892; ecc.

In tutti i tempi gli uomini amano ciò che toglie loro le preoccupazioni. Restituire il capitale dei debiti significa, in realtà, prendere ogni anno mediante le imposte una grossa parte di ricchezza ai cittadini e destinarla ai creditori. Se si potesse fare a meno della imposta? Così è nata appunto l'idea di ricorrere a un mezzo più comodo: pagare il debito con il debito. Questa volta, *ceci tuera cela*, un debito uccide l'altro. Disgraziatamente si tratta solo di una fantasmagoria che, se ha avuto i suoi teorici e anche i suoi pratici, rimane sempre una fantasmagoria. Questo modo di uccidere il debito prende nome dal dottor Richard Price, il quale, nel 1786, presentò al Pitt un piano che era o pareva assai semplice per ammortizzare il debito pubblico inglese. Venivano dal governo destinate 200 mila lire all'anno per acquistare rendite; le quali producendo interessi che erano investiti in nuove rendite, per il consolidato del 5 per %, si potevano estinguere automaticamente, dopo 86 anni, 262 milioni di debito. Bastava che lo Stato, secondo Price, destinasse 200 mila lire ogni anno a crescere a interesse composto, perchè si potesse, dopo un certo numero di anni, permettere il lusso di fare tre milioni all'anno di estinzioni di debiti.

Roberto Hamilton nella sua opera sul debito pubblico della Gran Brettagna * racconta i puerili disegni che si facevano al suo tempo, sulla prodigiosa potenza dell'interesse composto. Questi calcoli si fanno anche ora nei giornali di varietà †.

* Hamilton: *An Inquiry concerning the National debt of Great Britain and Ireland*, Edinburgh, 1818.

† Hamilton dice dunque che alcuni suoi contemporanei aveano calcolato che un soldo impiegato a interessi composti del 5 % al principio dell'era cristiana sarebbe già diventato una somma maggiore di quella che potrebbe essere rinchiuso in 500 milioni di globi tanto estesi come quello della terra; Hamilton riferisce oltre questo calcolo, molti testamenti fantastici concepiti sulla base dell'interesse composto. Qualche decina di migliaia di lire lasciata per testamento, trasformandosi col tempo in centinaia di milioni, dava modo al testatore di disporre fondazione di città nuove, riforme sociali profonde destinate a far scomparire la povertà dal mondo. Perchè non si potea così estinguere il debito dello Stato? Collocando una lira ogni anno e accumulando gli interessi del 5 % si ottiene, dopo 36 anni, una somma di 100 lire. Ora se lo Stato collocava a interessi 1 per 100 dell'ammontare del suo debito al momento che lo contraeva, potea restituire il capitale dopo 36 anni. Il debito paga il debito: quale pericolo dunque nel debito?

Ogni ricchezza deriva dal lavoro e dal capitale, applicati a energie e forze naturali. La moneta in quantità limitatissima, non è che un intermediario di scambi e una misura di valore. Il prestito a interesse è possibile per i capitali e per la moneta e avviene quando v'è richiesta di essi: se la loro quantità aumenta, il fitto dei capitali o del danaro diminuisce. E se la quantità aumenta ancora si deve idealmente supporre che i capitali non producano più nulla. Ora dunque il concetto di Price e le illusioni che ne derivano non hanno bisogno di essere confutati.

Quale è allora il migliore modo di ammortizzare? Il miglior modo di ammortizzare è quello di avere una finanza rigida, di non fare nuovi debiti e di operare conversioni tutte le volte che sono possibili: la conversione non è che il primo passo efficace verso l'ammortamento. E per ammortizzare, la forma più adatta è sempre quella di riscattare ogni anno una parte del debito con l'eccedenza delle entrate sulle spese. *Il migliore ammortamento è quello basato sulle risorse ordinarie del bilancio*: sì come si facea già in America da prima e fu introdotto in Inghilterra con l'*act* del 1° giugno 1829; e come Thiers voleva si facesse in Francia nel 1871. Il migliore mezzo per pagare i debiti consiste nell'avere un bilancio forte e nel dedicare gli avanzi di esso a estinguere il debito. Uno Stato che mantiene il suo credito vede i corsi del consolidato elevarsi: ed effetto degli alti corsi è d'ordinario la conversione. Avere un bilancio solido, convertire e ammortizzare: ecco il programma migliore.

Sulla credenza che l'interesse composto possa dare allo Stato i mezzi di estinguere i suoi debiti, molti paesi hanno fatto casse speciali di ammortamento. Alcuni le hanno abolite, altri le mantengono ancora. L'Inghilterra l'ebbe nel 1786 e l'abolì in seguito: la Francia l'ha avuta dal 1816 al 1817. In Italia esiste un *Consorzio nazionale* per l'ammortizzazione del debito, presieduto ora dal duca di Genova. Si tratta di una istituzione arcaica e, dopo gli enormi debiti di guerra, di una istituzione

Questa illusione di Price ha per un tempo dominato i più noti uomini politici di Inghilterra e del continente. È inutile però avvertire che tutto ciò è niente altro che una illusione.

ironica. Nondimeno non si può nè meno affermare che le Casse di ammortamento non abbiano alcun vantaggio. Solo bisogna considerarle per quello che sono, per un meccanismo buono o cattivo secondo l'uso cui servono. Sono buone per gli stati che vogliono veramente ridurre il debito, e sono cattive per quelli che si creano in tal guisa delle illusioni per aumentarlo. In alcuni funzionano assai modestamente, in alcuni vi sono quasi solo nominalmente.

In ogni nazione che voglia veramente ammortizzare il debito non deve mai mancare tra le spese ordinarie una somma annuale destinata alla riduzione del debito. È ciò che fa l'Inghilterra dopo il 1875 con l'istituzione del *new sinking fund* e faceva la Prussia con le leggi del 27 marzo 1882 e del 9 marzo 1897. La Francia ha introdotto anche nel 1901 un sistema analogo. Ma il male è che tutti i paesi d'Europa si mostrano più disposti ad accrescere il debito che a diminuirlo. Dopo la guerra solo la Gran Brettagna si è occupata sul serio dell'ammortamento.

NOTA

I.

Alcune questioni riguardanti i debiti pubblici

Il celebre rapporto di Cambon, dopo aver descritto che cosa dovea essere il *Grand Livre de la dette publique* diceva testualmente così: « Par cette opération simple et facile, toute la dette publique non viagère reposera sur un titre unique; on verra disparaitre tous les parchemins et paperasses de l'ancien régime... Que l'inscription sur le Grand Livre soit le tombeau des anciens contrats et le titre unique et fondamental de touts les créanciers; que la dette contractée par le despotisme ne puisse etre distinguée de celle qui a été contractée depuis la Révolution. Je défie a Monseigneur le Dispotisme, s'il ressuscite, de reconnaître son ancienne dette lorsqu'elle sera confondue avec la nouvelle ».

Secondo cifre di A. Chaperon, direttore del debito pubblico, in Val. mob. Vol. I. Le spese per interessi ai debiti erano in Francia:

1 gennaio	1800	interessi	40,216,000	1 gennaio	1871	interessi	402,977,516
1 aprile	1814	»	63,307,637	1 gennaio	1880	»	762,326,395
1 agosto	1830	»	202,381,180	1 gennaio	1890	»	856.444,770
1 gennaio	1852	»	242,774,478	1 gennaio	1900	»	809,881,276

Sulla storia dei debiti pubblici e sul loro ordinamento prima della guerra europea vi è larga bibliografia.

Si cfr. Pichon: *De la constitution de la dette publique de la France*, Paris, 1824; D'Audiffre: *Système financier de la France*, Paris, 1884; ecc.

La *North American Review* nel 1901 e 1902 ha pubblicato una serie di studi sulla storia dei debiti pubblici dei principali stati. Questi studi sono di Harold Cox per la Gran Brettagna e le colonie britanniche, C. E. Dawkins per l'Egitto, Hongton per la Spagna, Raffalovich per la Russia, Yasufumi Sawaki per il Giappone, Moriz Dub per l'Austria Ungheria, Martinez per l'Argentina, M. Ferraris per l'Italia, A. Wagner per la Germania, Moranitz per la Turchia, Austin per gli Stati Uniti.

Le variazioni principali del debito pubblico britannico fino alla fine delle guerre napoleoniche sono state le seguenti:

Regno di Guglielmo III (1688-1702)	sterline	15,730,436
Regno della Regina Anna, guerra della successione di Spagna, ecc. (1702-13)	»	15,750,667
Guerra di America (1775-1886)	»	121,267,993
Guerra con la Francia (1793-1815)	»	603,842,161

Per la Germania prima della guerra cfr. Wagner: *loc. cit.*; Bull. S. L. C. ottobre 1902; Neymarck in Val. mob. vol. II; G. Dander: *Die Verwaltung der Staatsschulden in Königreich Preussen*, Hannover, 1885; Krug: *Geschichte der Preussischen Staatsschulden*, Breslau, 1861; ecc.

Il debito pubblico dell'Italia ammontava, al 31 dicembre 1911, a lire 13,814,936,443,72 di capitale: cifra senza dubbio assai rilevante e tanto più notevole se si pensi al fatto che l'Italia non è un paese nuovo e che la riproduttività dei capitali in essa è lenta. Quando l'Italia si unificò, il Regno di Napoli aveva il debito pubblico minore tra gli stati maggiori.

Nei primi tempi, dopo il 1860, si fecero spese enormi: in gran parte erano necessarie, in parte non. Così si ricorse a emissioni di debiti sovrabbondanti e spesso fatte a condizioni disastrose.

Tenendo conto della popolazione censita nel 1861 la spesa media per il debito ereditato dai vari stati era: Regno di Sardegna: quota annuale per abitante 13,98; Granducato di Toscana 4,43; Regno delle Due Sicilie 3,58; Lombardia 2,68; Ducato di Modena 1,32; Ducato di Parma 1,21, Romagna, Umbria 0,08. Variazioni successive mutarono ancora queste situazioni, entrò il debito del Veneto, entro la grossa massa del debito pontificio, 22 milioni e mezzo di rendita all'incirca; alcune correzioni furono fatte. L'Italia meridionale avea, dunque, piccolo numero di debiti e in rapporto alla popolazione, tra i grandi stati autonomi della penisola, veniva ultimo fra tutti per debiti, e anche a gran distanza dagli altri. Il

governo borbonico avea egualmente avversione per i debiti e per le imposte; e come queste ultime metteva malvolentieri, temendo l'impopolarità, ai primi ricorreva il meno che fosse possibile.

Sella parlando del debito pubblico italiano, tra il 1860 e il 1870 diceva alla Camera il 14 marzo 1871: « Ebbene per accattare 2691 milioni effettivi, ci siamo impegnati per un debito nominale di 3852 milioni, ed in questo stesso decennio in cui abbiamo fatto queste operazioni, abbiamo pagato 1369 milioni per interessi e per premi e per rimborsi (però solo 150 milioni), sopra queste operazioni che ci fruttarono 2691. Questa è la storia dell'improvvido figlio di famiglia; a tal passo non si regge. Considerate che tra perdite sul capitale nominale e ciò che abbiamo pagato in questo decennio per tali operazioni veniamo a scapitare di 2630 milioni. E non abbiamo avuto che 2691! Ed in tal modo voi vi spiegate l'incremento degli interessi del debito pubblico a cui accennai ». Lo Stato dunque s'impegnò per 3852 milioni e ricavò in realtà dal suo debito 2691 milioni. Le regioni che comperarono nel primo periodo della nostra unità e che o ritennero o rivendettero la rendita quand'era d'intorno alla pari, guadagnarono una cifra quasi uguale. Nè dopo le condizioni mutarono per molte emissioni, fatte in generale in condizioni sfavorevolissime.

La distribuzione della rendita italiana nell'esercizio 1901-1902.

	Popolazione 1901	Rendita 1901-1902	Rendita per abitante
Italia settentrionale	11.815.872	211.560.077	17.90
» centrale	7.915.376	108.698.202	13.73
» meridionale	8.399.926	49.584.201	5.93
Sicilia	3.529.266	18.243.065	9.17
Sardegna	789.314	2.010.735	2.55
	32.449.754	390.326.283	12.03

Al cambio decennale delle cartelle, nel 1900, risultò che il 65 % della rendita era nell'Italia settentrionale.

Sulla storia dei debiti pubblici dei vecchi stati italiani e sull'ordinamento attuale vedansi: Pasini: *Finanze italiane* nell'*Annuario statistico italiano* anno II, 1864; Morpurgo: *La finanza*, pag. 130; Bonghi: *La vita e i tempi di Valentino Pasini*, Firenze, 1867, pag. 871 e *Storia della Finanza italiana* pag. 237 e lettera XI; la pubblicazione della Direzione generale del Debito pubblico: *Sommario storico amministrativo dei debiti consolidati, redimibili e perpetui amministrati dalla Direzione generale del debito pubblico*, Roma, 1899; la serie delle *Relazioni della commissione di vigilanza sul debito pubblico*, a cominciare da quella importantissima sulla gestione degli anni 1861-64 fino all'ultima, Ricca Salerno: *Il debito pubblico in Europa e negli Stati Uniti di America* nel B. I. S.; Francesco Mancardi: *Cenni storici sull'amministrazione del debito pub-*

blico e sulle amministrazioni annesse, 4 volumi, Roma, 1875; Plebano: *op. cit.*, vol. I, pag. 76, Iacopo Tivaroni: *Storia del Debito pubblico del Regno d'Italia* in 2 vol. Pavia 1908-1910.

Anche prima della guerra europea vi erano nazioni povere in cui la più gran parte delle entrate serviva a pagare gl'interessi del debito. Questa situazione è assai più grave quando si tratta di paesi che hanno contratti debiti con l'estero: questi paesi, se si ostinano a vivere a lungo con le risorse del Tesoro e ad alienare le loro rendite all'estero, si trovano prima o dopo in uno stato di vera soggezione.

Può parere assai vantaggioso che uno Stato introduca dall'estero capitali vendendo rendita pubblica: questi capitali possono servire a costruire strade, a migliorare porti, a sviluppare l'agricoltura, l'industria, la navigazione. E nessuno nega che sopra tutto per i paesi nuovi la introduzione di capitali stranieri sia assai utile; spesso è più che utile, indispensabile alla loro risurrezione. Ma il caso è assai diverso quando si tratti di paesi antichi di cui le spese sono in gran parte vere spese ordinarie, dove la riproduttività dei capitali è scarsa, dove non si tratta già di provvedere a spese di primo impianto, ma piuttosto a una gestione normale.

L'alta banca è stata spesso senza scrupoli. Un osservatore non sospetto, Le Play, scriveva: « Une influence toute nouvelle tend à déchainer le fléau de la guerre. C'est celle de certains manieurs d'argent, qui appuyés sur l'agiotage des bourses européennes, fondent des fortunes scandaleuses sur les emprunts contractés pour les frais de guerre et pour les rancons excessives imposées de nos jours aux vaincus. *La constitution essentielle de l'humanité*, pag. 247. E Claudio Jannet, così, dell'alta banca scrive: Les calamités publiques sont pour elle occasion de profits exceptionnels. *Le capital, la speculation et la finance au XIX siècle*, pag. 413.

I paesi, che hanno la più gran parte dei loro debiti all'estero, sono in alcuni casi in vero stato di vassallaggio. Ogni fatto riguardante la loro politica ha sulla loro rendita un'azione grandissima: le oscillazioni dei corsi della rendita sono brusche; le condizioni del cambio sono generalmente svantaggiose.

Benchè nè meno sia desiderabile in larga misura, altra cosa è la vendita all'estero di titoli di società industriali, altra l'alienazione di rendita pubblica. Nel primo caso si tratta del capitale straniero che viene a investirsi in intraprese, alla cui vita partecipa, e che quindi finisce col nazionalizzarsi nel secondo di creditori che danno per opere ad essi ignote, che rimangono stranieri e che ad ogni stormire di foglie sono pronti a sbarazzarsi delle rendite che possiedono.

Alcuni paesi come la Turchia, la Grecia, l'Egitto, aveano prima della guerra accettato un controllo sulle loro finanze: senza dubbio questo controllo riesce loro utile, ma non è da alcun Stato desiderabile questa forma d'intervento straniero. Altri paesi, come il Portogallo e gran parte degli stati sud-americani, vedono spesso la loro politica economica più indirizzata dai paesi creditori che non dagli stessi cittadini della nazione.

In linea generale si deve ammettere che uno Stato, quando ha emesso

debiti senza l'indicazione speciale di debito esterno (*dette extérieure*), sia libero di accrescere le imposte esistenti o mettere nuove imposte sulla rendita pubblica, purchè non sottoponga a trattamento speciale gli stranieri, come qualche Stato minore ha tentato di fare. Quando si tratti di debito esteriore, specificamente indicato, lo Stato, sopra tutto quando abbia promesso l'inconvertibilità e l'esenzione di imposte, è, naturalmente, legato da questo impegno. Alcuni stati minori han cercato mancare a questi obblighi: ciò non è assolutamente ammissibile nè giustificabile. La disonestà loro è solo, se non giustificata, spiegata dalla disonestà che spesso i grandi finanzieri hanno adoperata verso di loro.

II

Alcune valutazioni dei debiti pubblici.

Una valutazione comparativa del debito pubblico dei principali stati risulta assai difficile: d'altra parte si cade spesso in molti errori di confronto, così calcolando l'interesse come il capitale dei vari debiti. Infatti, supponiamo che si paragoni l'interesse dei debiti: vi sono stati che pagano un alto interesse per la poca fiducia che inspirano: viceversa il capitale del debito non è alto. Se si paragona invece il capitale del debito si è ben lungi dall'esprimere la situazione reale: due paesi, di cui l'uno sia ricco, l'altro povero, pagano interessi assai differenti.

Se era difficile calcolare i debiti prima della guerra, è assai più difficile dopo.

E poi vi sono, anche quando si riesca senza difficoltà a raccogliere le spese, tante cose ancora da tener presenti. Non si può paragonare il debito di uno Stato unitario a quello di uno Stato federale, senza tener conto dei singoli stati che formano quest'ultimo: non si può ritenere identica la situazione di due paesi di cui l'uno abbia i suoi debiti con cittadini, l'altro con stranieri; nè identica quella di un paese ricco o di uno povero che abbiano lo stesso debito, variando assai la pressione.

Nell'*Economiste européen* (4 febbraio 1898) l'ammontare dei debiti dei principali stati di Europa, veniva calcolato in 122 miliardi. Noi riportiamo quella statistica a titolo documentale, e poichè anche il Ministero delle finanze francese le ha dato attendibilità, riproducendola nel Bull. S. L. C.; ma avvertiamo che la pressione dei debiti non può esser valutata dal debito medio per ogni abitante; ma tenendo presente la ricchezza media per abitante e l'ammontare della quantità posseduta all'interno della nazione e all'estero.

Debito pubblico negoziabile dell'Europa nel 1887 e 1897

Stati	Debito pubblico nel 1887		Debito pubblico nel 1897		Differenza sul 1887
	Totale migliaia di franchi	per abitante franchi	Totale migliaia di franchi	per abitante franchi	milioni di franchi
Francia	25.869.512	676	26.132.723	678	— 263.2
Germania	9.971.989	212	15.752.302	301	— 5.780.3
Austria-Ungheria	12.288.409	307	13.971.662	321	— 1.683.2
Belgio	2.162.396	366	2.308.497	355	— 146.1
Bulgaria	20.363	6	169.814	51	— 149.4
Danimarca	270.210	129	276.696	119	— 6.4
Spagna	6.324.071	360	5.941.459	330	— 382,6
Gran Brett.	18 469 476	495	10.019.342	402	— 2 450.1
Grecia	424.430	194	533.244	228	— 128.8
Italia	10.930.789	365	12.935.348	413	— 2.004.5
Lussemburgo	16.170	75	12.000	55	— 4 1
Norvegia	150.714	78	218.693	106	— 67.9
Olanda	2.255.678	513	2.284.364	463	— 28.6
Portogallo	3.747.698	583	3.718.357	736	— 970.6
Romania	578.419	141	1.240.433	222	— 482.5
Russia	13.315.094	154	16 276.906	157	— 2.961.8
Finlandia	71.245	32	86.365	33	— 15.1
Serbia	320.000	162	408.237	173	— 88.2
Svezia	341.673	72	402.498	81	— 60.8
Svizzera	36.671	12	80,871	26	— 44.2
Turchia	2.611.460	580	3.467.850	596	— 856.3
	109.356.475	318	122.257.661	322	12.901.1

Ma dopo il 1897 quanti avvenimenti si sono svolti! Grandi guerre sono avvenute in Europa, in America, in Africa, in Asia, e il secolo XIX si è chiuso con un tramonto di sangue cui è seguita la rossa alba del secolo XX; il debito pubblico di alcuni stati, sopra tutto dell'Inghilterra e della Spagna, è molto cresciuto alla fine del secolo XIX; nel secolo XX quasi tutti i debiti pubblici son cresciuti in proporzioni fantastiche.

Lo statistico americano O. P. Austin, capo dell'ufficio di statistica degli Stati Uniti, calcolava che alla fine del 1900 il debito pubblico di tutti i paesi del mondo ascendeva a 34 miliardi di dollari con interessi di 124 milioni di dollari, così ripartiti:

Paesi	Debito dollari	Interessi e altri pesi annuali dollari	per abitante debito dollari	per abitante interessi dollari
Francia	5.800.691.814	241.762.029	150.01	6.28
Russia	3.167.320.000	141.519.000	24.56	1.18
Gran Brett.	3.060.926.304	112.985.531	74.83	2.76
Italia	2.583.983.780	114.177.158	81.11	3.58
Spagna	1.727.994.620	80.782.000	95.53	4.46
Australia	1.183.055.000	45.458.000	263.90	10.44
Austria-Ungheria	1.154.791.000	51.175.285	25.80	1.14
Stati Uniti	1.107.711.257	33.545 130	14.52	44
India	1.031 603.705	33.971.400	4.67	15
Ungheria	904.941.000	41.892.000	47.75	2.22
Turchia	726.511.195	28.419.600	29.25	1.14
Portogallo	670.221.374	21.550.320	143.82	4.62
Austria	642.194.000	30.969.000	24.89	1.20
Imp. Germ.	557.626.622	18.283.441	9.96	33
Argentina	509.604.444	26.902.377	128.85	6.80
Belgio	504.459.540	19.536.811	75.63	2.93
Egitto	500.402.729	20.063.637	53.61	2.15
Brasile	480.985.000	21.500.000	33.56	1.50
Paesi Bassi	466.419.29;	14.117.838	90.74	2.74
Cina	287.123.500	12.000.000	72	3
Romania	280.136 991	17.904.996	47.37	3.00
Colonie inglesi	265.541.000	10.500.000	26.43	1.04
Canadà	265.494.000	13 392.000	50.59	2.55
Giappone	206.799.994	18.126.702	4.73	41
Messico	168.771.428	10.699.689	13.36	84
Grecia	168.548.444	6.293.730	69.25	2.58
Uraguay	124.374.189	6.056.000	148.06	7.20
Chilì	113 240.000	965.455	36.41	31
Honduras	89.376.920	1.125.190	219.60	2.76
Svezia	85.154.320	3.173.388	16.71	62
Danimarca	55.795.724	1.891.812	24.15	82
Altri paesi	2.309.960.086	14.131.958		
Totale	31.301.749.274	1.214.871.504		

Cfr. O. P. Austin: *National Debts of the World* nel *Monthly Summary of commerce and finance*, marzo 1901.

Alla Germania erano da aggiungersi al debito imperiale i debiti dei singoli stati tedeschi che aveano nel 1900 un debito totale di dollari 2,015,950 000

contratto sopra tutto per opere di utilità pubblica; e nelle cifre della Gran Brettagna non sono compresi i debiti dell'Australia, del Canadà e dell'India.

Ma oltre il debito dello Stato bisogna tener conto del debito degli enti locali, che in alcuni paesi supera o eguaglia quello dello Stato. In tutta Europa, secondo Neymarck, a 125 miliardi di debiti di Stato si contrappongono 100 miliardi di debiti di enti locali.

In alcuni paesi di Europa anche prima della guerra gli interessi dei debiti assorbivano gran parte delle pubbliche entrate. Il ministro del tesoro, G. Rubini, nell'accurata e importante esposizione finanziaria fatta alla Camera italiana il 2 dicembre 1900, presentava un quadro comparativo degli oneri, che gravano il Tesoro in alcuni fra i principali stati di Europa. Fra gli oneri del Tesoro figurano gl'interessi del debito le annualità, le sovvenzioni ferroviarie e le pensioni. Risulta dal calcolo del Rubini che la pressione dei debiti dello Stato è la seguente:

	Spesa per abitante	Percentuale della spesa per i debiti a tutta la spesa dello Stato
Italia	25.50	48.50
Francia	32.90	36.70
Gran Brettagna . .	20.70	28.50
Germania.	18.10	22.10
Austria Ungheria. .	21.90	33.50

Senza tener conto della Germania, dove esiste un ordinamento federale, risulta che in tutti i bilanci buona parte delle entrate è assorbita dagli interessi del debito, dagli oneri del Tesoro, anche negli stati più ricchi.

« Alla fine del 1910 secondo Neymarck l'insieme dei valori diversi, *compresi i debiti dello Stato*, negoziabili sopra i diversi mercati europei ed extra-europei, poteva essere valutato a *815 miliardi*. In questi *815 miliardi*, negoziabili nel mondo, da *579 a 600 miliardi* di valori appartenevano in proprio ai cittadini dei singoli Stati. Non bisogna quindi confondere — notava giustamente Neymarck — l'ammontare dei valori negoziabili, quotati sopra uno o più mercati, con quello che appartiene in proprio ai capitalisti di questi paesi. E poichè un valore può essere contemporaneamente quotato sopra più mercati bisogna stabilire (nelle statistiche nazionali e internazionali) numerose distinzioni per non cadere in duplicazioni ingannatrici ».

« Nel 1908 fu valutato a 770 miliardi l'insieme dei valori mobiliari negoziabili nel mondo, e da 523 a 550 miliardi l'insieme dei valori appartenenti in proprio ai cittadini dei singoli Stati. L'aumento di 45 miliardi almeno, che noi rileviamo dalla fine del 1908 alla fine del 1910 nei titoli negoziabili e nell'insieme dei titoli in proprio, senza contare le conversioni, ha per causa: 1 il salire dei debiti pubblici: prestiti di Stato, provincie e comuni. 2 prestiti contratti per la creazione o aumento di capitali degli istituti di credito e società bancarie. 3 I prestiti contratti per la costruzione

di nuove strade ferrate o lo sviluppo delle antiche reti. 4. I prestiti fatti per la costituzione e sviluppo di società industriali nuove ed antiche, ecc. ecc. ».

Queste cifre che abbiamo voluto riportare hanno oramai soltanto valore storico: per effetto della guerra europea del 1914-1918 la massa del debito pubblico è cresciuta ovunque in proporzioni quasi imprevedibili, Alcuni paesi hanno, almeno nominalmente, aumentato il loro debito di cinque o sei volte, altri di dieci o di dodici volte e ancor più e ciò a parte la circolazione.

È stata una necessità: ma ora tutti i bilanci sono tormentati dall'interesse dei debiti e la massa dei consolidati rappresenta il maggior peso Peso e pericolo assai più grave è il debito fluttuante, sotto la forma di buoni del Tesoro. Per molti stati è una vera minaccia trattandosi di un debito a breve scadenza e in generale a interesse assai elevato.

Vediamo prima di tutto l'Italia.

Al 31 maggio 1922 il debito complessivo dell'Italia era di poco meno che 114 miliardi: prima della guerra non raggiungeva 14 miliardi. Ma, in realtà purtroppo, il debito è superiore, perchè nella cifra sono compresi 21.361 milioni di debito verso la Gran Brettagna e gli Stati Uniti di America, che per semplificazione sono calcolati alla pari, mentre la lira non vale ancora (aprile 1923) 25 centesimi.

La somma di 114 miliardi va ripartita nel seguente modo.

Debito pubblico pre-bellico	milioni	13.358
Prestiti nazionali	»	35.905
Buoni ordinari	»	25.253
Buoni poliennali	»	7,238
Circolazione bancaria a debito dello Stato e circolazione di Stato.	»	10,328
Prestiti all'estero (computati alla pari) . . .	»	21,361
Depositi in conto corrente fruttifero della Cassa depositi e prestiti	»	487
Totale	milioni	113.930

Queste cifre si riferiscono dunque a fine maggio 1922. ma per effetto del disavanzo il debito è ancora cresciuto e non è ora (aprile 1923) lontano dai 120 miliardi, sempre calcolando in parità della lira i 21 miliardi di debito estero.

Ciò che preoccupa è la grande quantità d debiti sotto la forma di buoni ordinar e poliennali. L'on. Nitti avea fatto ogni sforzo per diminuire la circolazione e per ridurre i buoni.

Così dei 35.905 milioni di prestiti nazionali ben 6,245 furono ricavati dal quinto prestito nazionale che l'on. Nitti fece dopo Caporetto come Ministro del Tesoro e 21.097 dal sesto prestito nazionale, fatto sopra tutto per pagare le spese di guerra dall'on. Nitti come Presidente del Consiglio

Sono i due più grandi prestiti che l'Italia abbia fatto e in condizioni che parvero inverosimili.

Dopo Caporetto tutto pareva perduto. Assumendo la Direzione del Ministero del Tesoro l'on. Nitti trovò non solo scossa ogni fiducia, ma rovinato tutto l'edifizio del credito. Basterà dire che la Cassa del Tesoro era vuota, al punto che non solo non vi era nulla; ma vi erano 242 milioni di deficit.

L'on. Nitti affrontò la difficile situazione con fede. La disfatta militare avea fatto perdere quasi la metà del materiale bellico, sopra tutto cannoni e mitragliatrici; i grandi depositi di carni, di cotoni, di lane, di alimenti. I depositi si ritiravano rapidamente: nel dubbio che l'invasione potesse estendersi e decisa ogni resistenza, si trasportarono in luoghi sicuri i valori delle banche. L'on. Nitti non volle nè meno la moratoria, che era stata adottata in situazioni molto meno gravi all'inizio della guerra europea. Dichiarò che bisognava aver fede e che avrebbe trovato i 30 miliardi necessari per la riorganizzazione e per la resistenza. E per affermazione di fiducia, subito dopo affermata la resistenza al Piave, lanciò un grande prestito. Tutti i banchieri convenuti al Ministero del Tesoro dichiararono di non poter assumere impegni per oltre 1 miliardo o al massimo 1 miliardo e mezzo. L'on. Nitti dichiarò fra la incredulità generale che bisognava raccoglierne 6 e ne furono raccolti di più! L'on. Nitti non esitò anche in quelle difficili condizioni del Tesoro ad assumere la responsabilità di tutte le opere che potevano sollevare il morale dell'esercito. Istituì la polizza per i combattenti e concepì l'Opera Nazionale per i combattenti. Concepì anche, pur nelle difficoltà del Tesoro, l'opera dei sussidi diretti alle famiglie bisognose dei militari mobilitati.

Quando già la vittoria era sicura, il 20 ottobre 1918, il generale Diaz, dichiarando la sua gratitudine così si esprimeva nel suo rapporto:

« Dalle relazioni che mi sono pervenute dai comandi di grandi unità di guerra sull'andamento e sui risultati dell'opera dei sussidi da essi inviati alle famiglie bisognose dei militari mobilitati, per il periodo di tempo che va dal maggio al settembre c. a. ho rilevato col maggiore compiacimento che i benefici morali che si attendevano da tale provvedimento, possono dirsi raggiunti.

« I Comandi giudicano concordemente tale opera *uno dei fattori più efficaci di propaganda per la resistenza*, di attaccamento e devozione riconoscente dei gregari ai capi, di solidarietà fra l'esercito e il paese.

« Sono stati particolarmente segnalati un maggiore interessamento al servizio da parte dei militari beneficati, un miglioramento della loro condotta, una emulazione fra essi per meritare dai propri capi il premio.

« Il pensiero che le loro famiglie sono assistite economicamente anche dalle autorità militari ha sollevato lo spirito delle truppe. Rapporti di simpatia e di gratitudine si sono annodati tra le famiglie dei militari beneficati e i comandi, che non sono più considerati unicamente come organi di restrizione e di disciplina, ma come amici dei soldati e dei loro cari lontani.

« Della simpatia e dell'affetto che tale opera guadagna all'Esercito, sono testimonianza sincera ed eloquente le lettere, disadorne nella forma, ma

ricche di sentimento, che le famiglie beneficate inviano ai comandanti di reparto ».

Se durante la guerra era una necessità spendere largamente ed era patriottismo; dopo la guerra il più grande patriottismo consisteva nel ridurre le spese e nel dare stabilità alla vità economica italiana.

È difficile dire ora il debito dei principali stati in cifre comparabili. L'on. Paratore nella relazione sullo stato di previsione della spesa del Ministero del Tesoro per l'esercizio finanziario 1922-23 ha riunito alcune cifre molto interessanti.

Secondo i dati più approssimativi la situazione dei debiti nei principali stati era la seguente:

	Debito pubblico interno		Debito estero	Totale
	consolidato	fluttuante	—	
Belgio (in milioni di franchi)				
31 dicembre 1913	4.022	337	196	4.626
31 dicembre 1921	10.970	16.770	6.494	34.234
Francia (in milioni di franchi)				
31 dicembre 1913	31436	2.081	—	33.537
1 settembre 1921	140.443	90.443	77.306	308.193
Gran Brettagna (in milioni di sterline)				
31 marzo 1914	616	90	—	706
31 marzo 1921	4.933	1.528	1.161	7.623
Olanda (in milioni di fiorini)				
31 dicembre 1913	1.148	13	—	1.161
31 dicembre 1921	2.502	834	—	3.336
Italia (in milioni di lire)				
30 giugno 1914	14.130	939	—	15.071
30 giugno 1921	54.972	30.597	20.857	106.427
Svizzera (in milioni di franchi)				
31 dicembre 1913	1.640	69	—	1.710
31 dicembre 1920	3.396	645	—	4.041
Svezia (in milioni di corone)				
31 dicembre 1913	511	—	—	511
31 dicembre 1920	862	215	—	1.077
Norvegia (in milioni di corone)				
31 dicembre 1913	21	—	338	350
30 giugno 1921	445	341	433	1.220

	Debito pubblico interno consolidato	Debito pubblico interno fluttuante	Debito estero	Totale
Danimarca (in milioni di corone)				
31 marzo 1914	91	—	270	362
31 marzo 1921	664	72	399	1.136
Ceco Slovacchia (in milioni di corone)				
31 dicembre 1921	6.083	12.315	8.452	26.851
Polonia (in milioni di marchi)				
1 gennaio 1921	12.835	283.393	848.248	1.099.477
Romania (in milioni di leu)				
1 marzo 1921	3.733	12.150	4.427	20.311
Germania (in milioni di marchi)				
31 marzo 1914	4.915	284	—	5.199
30 ottobre 1921	73.945	228.708	—	302.203
Ungheria (in milioni di corone)				
31 luglio 1921	17.852	83.193	5.569	—
Spagna (in milioni di pesetas)				
1 gennaio 1921	9.387	2.601	910	11.900
Stati Uniti di America (milioni di dollari)				
31 dicembre 1913	967	222		1.189
30 giugno 1921	16.189	7.857		23.976

Ma questi dati non sono comparabili e essi dimostrano solo l'aumento generale dei debiti pubblici. Ma non dimostrano tutta la gravità della situazione.

Vi è prima di tutto la circolazione, che per la più gran parte degli Stati non è compresa nella cifra del debito, mentre per altri è compresa nelle cifre riferite.

Al 31 dicembre 1921 la circolazione del Belgio era di 6337 milioni di franchi, della Francia di 36,4871 milioni di franchi, dell'Italia di 21,754 milioni di lire, della Gran Brettagna di 438 milioni di sterline, dell'Olanda di 1046 milioni di fiorini, della Spagna di 4244 milioni di pesetas, della Svizzera di 1015 milioni di franchi, della Svezia di 628 milioni di corone, della Norvegia di 419 milioni di fiorini, della Grecia di 2.161 milioni di dracme; della Ceco Slovacchia di 12,130 milioni di corone; della Polonia di 229.538 milioni di marchi, della Romania di 13.722 milioni di leu, della Danimarca di 471 milioni di corone, della Finlandia di 1356 milioni di

marchi, della Jugoslavia di 4.688 milioni di dinac, della Germania di 122.497 milioni di marchi, dell'Austria di 174.115 milioni di corone, dell'Ungheria di 25,175 milioni di corone, degli Stati Uniti di America di 4.351 milioni di dollari. Ma dopo tutto è precipitato e la circolazione della Germania ha da molto tempo sorpassato anche i 2 mila miliardi e le condizioni della circolazione in Austria, in Ungheria, in Grecia e in altri paesi dell'Europa centrale sono veramente gravi; senza parlare della Polonia che ha sempre il *record* del disordine finanziario e amministrativo.

I titoli di Stato di alcuni paesi espressi in buona moneta non valgono più nè meno qualche centesimo di dollaro.

Oramai paesi a finanze sane sono sopra tutto gli Stati Uniti di America, la Gran Brettagna, i Paesi scandinavi, l'Olanda, la Svizzera, la Spagna e pochi stati fuori d'Europa.

La Francia e l'Italia hanno situazione finanziaria grave; ma che può ancora con energia esser salvata.

I paesi vinti e i nuovi stati dell'Europa centrale assai difficilmente potranno risanare la loro circolazione e i loro titoli di debito pubblico non hanno che scarsissimo valore.

Per gli Stati Uniti di America e per la Gran Brettagna bisogna tener conto dei loro crediti verso Stati esteri, a causa della guerra.

Gli Stati Uniti erano creditori al 31 dicembre 1921 di 12.663 milioni di dollari, la Gran Brettagna di 1963 milioni di sterline.

LIBRO IV.

L'ORDINAMENTO DEL BILANCIO DELLO STATO

I.

Nozioni generali

La preparazione del bilancio.

214. L'ordinamento del bilancio ha la maggiore importanza non solo dal punto di vista politico o del diritto pubblico, ma anche, e sopra tutto, dal punto di vista finanziario. Or che si tratta di disporre di masse enormi di ricchezza e i bilanci salgono a miliardi, ciò che riguarda il loro ordinamento è oggetto dello studio di particolari discipline. Il bilancio non è altra cosa, se non il libro documentato delle entrate previste e delle spese accreditate allo Stato o agli enti amministrativi: è un atto contenente l'approvazione preventiva delle entrate e delle spese pubbliche *.

I bilanci dei grandi stati moderni non sono più di centinaia di milioni, ma di miliardi, spesso di parecchi miliardi: lo Stato e gli enti locali prendono ai cittadini un ventesimo, un decimo, qualche volta un quarto o un quinto di tutte le loro entrate. Come si spende questa enorme massa di ricchezza? I bilanci devono contenere tutte le entrate, tutte le spese; niente

* Il bilancio, dice l'articolo 5 del decreto regolamento francese del 31 marzo 1862, è l'atto mediante il quale sono previste e autorizzate le entrate e le spese annuali dello Stato e degli altri servizi che le leggi assoggettano alle stesse regole. In molte altre leggi di contabilità non vi è alcuna definizione: è che la idea di ciò che sia il bilancio si presenta quasi spontaneamente.

deve essere nascosto, nessuna ricchezza deve perdersi per vie occulte *.

Il diritto al bilancio, come vedremo, è il primo segno d'indipendenza. I paesi che fissano le loro entrate e le loro spese pubbliche liberamente sono o autonomi o sulla via della più completa autonomia. Così le colonie inglesi che hanno diritto al bilancio e autonomia finanziaria come il Canadà e le colonie dell'Australia, sono legate alla madre patria solo da un tenue filo. È vero che, secondo la espressione di Chamberlain, spesso attraverso un filo sottile passano le più grandi correnti di elettricità. Il diritto costituzionale, o almeno la storia costituzionale, si occupa come di fatto fondamentale del diritto al bilancio. Molte rivoluzioni non hanno avuto altra origine che controversie sulla funzione dei Parlamenti in materia di entrate e di spese pubbliche.

È evidente che il popolo, che sopporta le spese, deve avere il diritto di limitarle e quello di concedere le entrate. Ma non sempre questo principio è stato accettato. L'Inghilterra ha preceduto tutti gli altri paesi nell'affermazione del principio che ogni imposta deve essere consentita dal popolo e le sue vecchissime carte costituzionali contenevano questa massima, che è poi diventata patrimonio di tutte le nazioni civili. Anzi questa massima è così antica che gli storici della costituzione inglese non hanno potuto ritrovarne l'origine †.

* Sul bilancio in generale si veda l'eccellente studio di René Stourm: *Le budget*, Paris. 6. ediz. 1909, e quello, anche eccellente, del Jèze: *Le Budget*, Paris, 1910. Si possono vedere inoltre molto utilmente Max von Beckel: *Das Budget*, Leipzig, 1898; Max Boucard et Gaston Jèze: *Eléments de science des finances et de législation financiére francaise*, Paris, 1892, 2. ediz., vol. I; Arcoleo: *Il bilancio dello Stato e il sindacato parlamentare*, Napoli, 1881; Wagner: *Ordinamento dell'economia finanziaria* in R. d. E. serie III, vol. XIV; Leroy Beaulieu: *op. cit.* vol. II; Graziani: *Il bilancio e le spese pubbliche* nel *Manuale di diritto amministrativo* di Orlando; F. Rostagno: *Contabilità di Stato*, Napoli 1888; A. De Cupis: *Legge sull'amministrazione del patrimonio dello Stato e sulla contabilità generale dello Stato*, Torino, 1896; Bruni: *Contabilità dello Stato*, III ediz., Milano, 1909; De Flaminii: *La materia e la forma del bilancio inglese*, Torino 1904; Gagliardi: *Il Bilancio dello Stato*, Torino 1908, ecc

† Se sotto i Tudors, Enrico VII ed Elisabetta in alcune occasioni vio-

La storia del diritto al bilancio in Francia va divisa, secondo Stourm, in tre grandi periodi: 1 periodo degli Stati Generali, cioè fino al 1614; 2 periodo dei parlamenti, fino al 1789; 3 periodo di organizzazione attuale, dal 1789 in poi. Gli Stati Generali erano la continuazione delle vecchie assemblee feudali. Risulta che, fin dal 1314, sotto Filippo il «Bello» essi si occupavano di quistioni fiscali. Ma non ebbero forse mai una funzione molto efficace, dopo il secolo XVI: ad ogni modo non si riunirono più tra il 1614 e il 1789.

Nel periodo dei parlamenti gli Stati Generali non furono convocati: ma i parlamenti cercarono di conquistare essi il diritto al bilancio. Però non bisogna dimenticare che allora i re entravano nei parlamenti ed ordinavano seduta stante la registrazione di quegli editti contro cui i parlamenti stessi avevano protestato.

Negli altri stati d'Europa, sopra tutto nei maggiori di essi, il diritto al bilancio, è un fatto recente; recentissimo in Italia

larono l'antico diritto, fu solo sotto gli Stuarts che, al decimosettimo secolo, si cercò veramente di romperlo. Lo sventurato re Carlo I, accettando il principio della *vice gerenza* divina, che il suo predecessore Giacomo I aveva proclamato tentò limitare o distruggere il diritto al bilancio di cui sì antica era l'origine in Inghilterra. Ma il tentativo gli costò la vita e fu infruttuoso. «Tutti i reami cristiani (faceva egli dire minacciosamente dal suo rappresentante in Parlamento) avevano prima l'uso dei parlamenti, fino a che i monarchi avendo cominciato a conoscere le loro proprie forze e vedendo lo spirito turbolento di queste assemblee, sono venuti lentamente a far prevalere le loro prerogative. E in tutta la cristianità, ad eccezione del nostro paese, hanno infine abolito i parlamenti». In seguito a queste affermazioni, volle contrarre un prestito senza autorizzazione parlamentare. I casuisti e i giuristi di corte, fecero fin d'allora una sottile quistione, se il debito e l'imposta dovessero considerarsi allo stesso modo o diversamente. I giuristi discussero, ma la rivoluzione scoppiò e il re stesso vi perdè miseramente la vita. La nazione intera, dice Macaulay, prese le armi per indignazione. D'allora in poi molte lotte vi furono, fino alla separazione completa della lista civile dal bilancio, ma il diritto fondamentale non fu mai soppresso. Colui che provocò la resistenza alla Corona, che voleva esigere imposte non consentite, fu Hampden, che si fece giudicare e condannare, per non pagare solo 20 scellini. Guizot racconta nell'*Histoire de la révolution d'Angleterre*: «Hampden refusa de payer mais sans colére, sans bruit, uniquement préoccupé de parvenir à faire juger solennellement dans sa personne le droit de son pays».

la cui storia costituzionale è di data non antica; in generale ha risentito l'impulso rivoluzionario, è venuto in seguito a lotte. Questa differente origine spiega la differente struttura. In Inghilterra il bilancio ha una parte statica, composta dal fondo consolidato, che non è materia di discussioni, e una parte dinamica, che muta sempre, o per dir meglio può mutare.

È noto che negli Stati Uniti d'America fu la difesa del diritto al bilancio che determinò la rivoluzione vittoriosa e il distacco dall'Inghilterra. Gli Stati Uniti d'America, benchè colonie, avevano bilancio autonomo quando, nel 1765, l'Inghilterra volle costringerli a contribuire alle spese del governo della metropoli, e mise prima un'imposta sul bollo che sostituì, due anni * dopo, in seguito alle vive proteste, con altre imposte sui vetri, la carta, i colori e il thè. Erano imposte mitissime, così miti che nel loro complesso non sorpassavano un milione di lire italiane. Non era dunque quistione di reagire ad una gravezza, ma di difendere un diritto. Washington scriveva. « Di che si tratta? È forse del pagamento di una miserabile tassa di sei soldi sopra ogni libbra di thè? No, è il diritto solo che noi contestiamo ». E fu d'allora che cominciò l'insieme di dispute e di lotte che menò poi alla guerra, così grandiosa, per gli Stati Uniti. Come avvertivamo, la storia del diritto al bilancio è la storia vera delle origini delle costituzioni. E se volessimo ancora insistere su quest'argomento esso non potrebbe essere contenuto se non in un corso completo di diritto costituzionale.

Il bilancio nei paesi moderni è oggetto di tutta una legislazione, niuno Stato volendo che entrate e spese sfuggano all'azione di controllo. Il bilancio è una determinazione anticipata (*preventivo*) o posticipata (*consuntivo*) delle entrate e delle spese ordinate ed esposte in cifre, sistematicamente.

Negli stati retti da regime assoluto il bilancio non è che un atto interno di amministrazione, un semplice prospetto di entrate e di spese. Nel regno delle Due Sicilie, durante il regime

* « L'esprit qui résistait en Amérique à l'acte du timbre était l'esprit qui avait autrefois établi cette maxime fondamentale des libertès britanniques, qu'un sujet anglais ne peut étré taxé sans son consentement ». Cornélis de Wit: *Histoire de Washintgon*, Paris, 1855.

borbonico, i bilanci non erano a dirittura pubblicati e costituivano quasi un secreto di Stato. Anche adesso la stessa Russia, pubblicando i suoi bilanci non li documenta, nè li arricchisce di quegli elementi che sono necessari a formare un sicuro giudizio. Invece negli stati ove esiste un governo costituzionale, il bilancio è un atto pubblico che permette alle assemblee legislative di esercitare largamente un'azione di controllo.

215. Un buon ordinamento del bilancio non si è raggiunto che lentamente e solo in modo molto limitato. Or esso ha la più grande importanza non solo dal punto di vista costituzionale, ma anche dal punto di vista economico. La molteplicità delle pubbliche spese, la complessità e la diversità delle entrate, la varietà nei modi di pagamento non hanno reso possibile un completo e logico ordinamento del bilancio, dal punto di vista economico e finanziario. Bisogna però riconoscere che l'ordinamento del bilancio italiano è più semplice e più evidente che non sia in molti fra i grandi paesi di Europa e che il bilancio italiano si è venuto sempre più semplificando negli ultimi venti anni, sì da rappresentare tecnicamente un progresso notevolissimo. Non si può entrare qui nelle quistioni di dettaglio: dal punto di vista storico e politico esse vanno studiate dal diritto costituzionale; dal punto di vista contabile possono formare oggetto di un corso speciale di contabilità di stato. Noi accenneremo solo alle linee generali dell'ordinamento del bilancio, fermandoci più a lungo sull'ordinamento italiano.

A chi spetta la preparazione dei bilanci? Dovunque è il potere esecutivo che prepara e presenta il bilancio ed è incaricato della sua esecuzione nei modi determinati dalle leggi. Questa funzione è così necessaria e così evidente che non è nè meno indicata in molte carte costituzionali. In Italia è lo Statuto che stabilisce la presentazione del bilancio da parte del Governo.

In Francia, in Germania, in Inghilterra, in Italia, dovunque vi è regime costituzionale, il potere esecutivo prepara e presenta il bilancio. Secondo la formola di Sir Staffort Nortchote, l'ufficio del governo consiste nel proporre, quello del parlamento nell'accordare. Gl'inglesi hanno anche un'altra formula fra quelle più comunemente accettate: la corona chiede, i comuni accordano, i lords consentono.

Negli Stati Uniti di America soltanto il bilancio è l'opera dell'assemblea legislativa, del congresso, che non solo lo vota, ma lo elabora. Praticamente il sistema americano abbandona il bilancio a due comitati diversi, uno per le entrate, l'altro per le spese: spesso quei comitati hanno vedute differenti. La discussione del bilancio nelle Camere, lungi dal procedere ordinata, come in molti stati europei, è spesso incoerente e disordinata *.

Quale è la funzione delle due Camere in materia finanziaria?

In tutti i paesi i disegni di legge di finanza vengono presentati prima alla Camera eletta a suffragio più largo: in alcuni paesi, come in Francia, in Italia, in Inghilterra, negli Stati Uniti questo è a dirittura un obbligo costituzionale. Viceversa in Germania, in Austria Ungheria, in Svizzera le Camere possiedono, almeno dal punto di vista costituzionale, gli stessi diritti.

Si è discusso anche in alcuni paesi se il Senato abbia diritto di emendamento in materia di bilanci e in generale di leggi finanziarie: se possa in altri termini modificare ciò che è stato votato dalla Camera dei deputati. Senza dubbio se il Senato dovesse limitarsi a « prender visione » di ciò che stabilisce la Camera, la sua opera sarebbe inutile; ma non è nè meno dubbio che sopra tutto in materia di bilanci la prima e l'ultima parola spettino sempre alla Camera dei deputati.

Nessuna legge toglie, in tutti i paesi, meno l'Inghilterra, al

* Chateaubriand, che si occupò di finanza a tempo perso e certo con meno fortuna che di arte, scriveva doversi ritenere regola generale che il bilancio deva essere fatto dal ministero e non dalla Camera dei deputati, che è il giudice del bilancio. Se la Camera, egli diceva, facesse il bilancio, non potrebbe poi domandare a sè stessa conto del proprio operato; e il Ministero rifiuterebbe di essere responsabile della più importante parte dell'amministrazione. Così gli elementi della costituzione sarebbero spostati. (Chateaubriand: *De la monarchie selon la Charte*, Paris 1826). Ciò è semplice ed evidente: eppure la pratica costituzionale viene ogni giorno a violare, in questa materia, i buoni principi.

« Comme personne n'a mission, ni dans le Comité, ni dans les Chambres pour les dénoncer, le gaspillace n'a pas de limites ». Boucard et Jéze: *Finance*, vol. II, pag. 44. Cfr. pure Bryce: *La république américaine*, (trad. franc.) tom. I, pag. 254 e seg.

Senato il diritto di emendamento, ma il Senato sente che non può usare di questo diritto se non con estrema moderazione * e non vi ricorre quasi mai.

Quasi ogni paese, dunque, affida alle due Camere il diritto di votare i bilanci e le leggi finanziarie, dando alla Camera popolare maggior larghezza ed autorità in materia e spesso accordandole la priorità dell'esame. Sino al 1911 anche l'Inghilterra accordava il privilegio della priorità e della più larga iniziativa ai Comuni; e ai Lords poteri, ridotti, ma effettivi. Dal 1911 è tutto mutato. Quando nel 1909 presentò le sue riforme tributarie, Lloyd George, che avea trionfato ai Comuni, si vide battuto dai Lords, che le respinsero. Il governo liberale pose allora netta la questione sostenendo che ai *Lords* non spettasse in materia finanziaria, nè diritto d'iniziativa, nè diritto di emendamento. Una lotta, che è tra le più interessanti che la Storia costituzionale ricordi, si ingaggiò; e fu chiusa con la legge dei 18 agosto 1911 (*Parliament Act* 1911), la quale consacra la supremazia, assoluta e quasi incontrollabile, dei Comuni, in materia di Finanza e di Bilancio. Ai Lords resta solo la facoltà di presentare osservazioni platoniche. I *money bills* (leggi di finanza) devono essere presentati prima ai Comuni e da questi approvati. Indi si presentano ai Lords perchè li *consentano*. I *Lords* però devono limitarsi a *consentire* e a discutere; senza poter emendare in nulla; e se, entro un mese dalla presentazione alla Camera alta non hanno approvato, senza emendamenti, il *bill*, questo (se i Comuni non vogliono altrimenti) sarà presentato al Re, perchè sanzioni a malgrado del voto contrario dei Lords; e, se il Re acconsente e sanziona, il bill diverrà legge dello Stato †.

Per qualche secolo in Inghilterra è stata ritenuta norma fondamentale della costituzione l'iniziativa di ogni spesa spettante

* Cfr. G. Perreau in R. s. l. f. 1903, tom. I.

† Confr. per il Testo del *Parliament Act* 1911 il *Bulletin de Statistique et Législation comparée* di agosto 1911 (pp. 222-227). Sul conflitto e in generale sulla questione dei poteri finanziari dei Lords conf. gli interessanti articoli del Jèze, in *Revue de Science et de Législation financières* di giugno 1910 (p. 241 e seg.) e di decembre 1911 (pag. 587 e seg.).

al governo *. Sono celebri le parole con cui Gladstone rifiutava la proposta di un membro del parlamento che proponeva aumento di spese. L'iniziativa di ogni aumento, egli diceva, spetta al governo e non al parlamento, la cui funzione è solo di concedere o di negare. La Camera è incaricata di consentire l'imposta, non di offrirla, e deve in certa guisa essere la naturale difesa dei contribuenti. I parlamenti in effetti, per la loro origine stessa, avevano la funzione di difendere il contribuente contro le esigenze del fisco. Ma con l'entrata di numerosi elementi nuovi e con la partecipazione sempre crescente delle classi inferiori, è accaduto dovunque e anche in Inghilterra, che ogni barriera messa dalla legge o dalla consuetudine all'iniziativa parlamentare in materia di spese è scomparsa o si è indebolita. Da prima un deputato che avesse proposto aumento di spese diventava impopolare: ora gli aumenti sono proposti per conservare ed ottenere la popolarità †.

Nella stessa Inghilterra, dove in materia parlamentare la tradizione ha vero valore di legge, l'iniziativa parlamentare in materia di spese non manca. Nel 1887 Goschen constatava che in 17 anni le spese dei servizi civili erano aumentate di oltre otto milioni di sterline e diceva che questo fatto era da attribuirsi piuttosto al parlamento che al governo. Nel 1893 Harcourt, il vecchio ministro liberale, gloriandosi di essere dell'antica scuola, osservava che nei parlamenti e nel pubblico si dimenticavano le regole dell'economia: — L'economia finanziaria, egli diceva, ha avuta la stessa sorte che l'economia politica; e un cancelliere dello scacchiere che predichi ora l'economia, predica nel deserto. Si accusa spesso la tesoreria di avarizia. Piacesse a Dio che fosse più avara ancora! Oggi

* Negli *Standing orders* fin dal 1706 figura questa regola della Camera dei comuni: — Questa Camera non riceverà alcuna petizione per alcuna somma relativa ai servizi pubblici, non esaminerà alcuna mozione tendente a votare un sussidio o un carico sui redditi pubblici... in altro modo che su raccomandazione della Corona.

† I ministri inglesi sono in certa guisa sottomessi essi medesimi a un controllo preventivo. Nessun ministro può proporre nuove spese senza il consenso della Tesoreria. Il Consiglio della Tesoreria discute con i capi dei diversi servizi dell'opportunità di ciascuna spesa.

quando si viene a proporre una spesa nuova si è accolti come se si fosse scoperto un piacere nuovo.

La soppressione dell'iniziativa parlamentare in materia di spese sarebbe forse utile, molti scrittori l'hanno proposta e molti finanzieri l'hanno patrocinata. Ma è a ritenere che, con le cattive abitudini che si sono fatte strada, assai difficilmente riuscirebbe efficace. Nella sua esposizione finanziaria del 25 novembre 1895, l'onorevole Sonnino parlava in Italia, nella Camera dei deputati, dell'influenza sempre crescente delle sollecitazioni e delle esigenze che si traducono in interventi parlamentari, appena viene annunziato il ristabilimento del bilancio *.

Nella repubblica Veneta vi era una istituzione speciale: gli *scanzadori delle spese superflue*, che aveano la funzione di ricercare in tutte le amministrazioni pubbliche quali economie si potevano introdurre. Negli stati moderni si abusa nel senso opposto: sono i rappresentanti del paese che spingono più alla imprevidenza e la iniziativa parlamentare in materia di spese appare sempre più dannosa. I deputati, che non sono punto responsabili del buon ordinamento del bilancio, hanno spesso nel dare una larghezza di sovrani orientali: ma il male è che tutte le loro liberalità sono pagate dai contribuenti.

La Camera dei Comuni inglese votò il 20 marzo 1866 un ordine del giorno così concepito: « La Camera dei Comuni non ammetterà alcuna proposta tendente a ottenere un reddito qualsiasi per i servizi pubblici e non darà seguito ad alcuna mozione che implica una spesa da imputare sul reddito dello Stato, sia sui fondi costituiti in dotazione, sia sui fondi proposti dal Parlamento al di fuori delle domande formulate dalla Corona ». Ma quest'ordine del giorno ha avuto un valore rela-

* Ribot diceva il 16 marzo 1900 alla Camera francese a proposito della facilità da parte dei Parlamenti nell'accordare nuove spese: « Quand on vient nous demander de nous prononcer par un vote sollecité éloquemment, ardemment, et sans meme nous laisser le temps de la réfllexion... on nous demande quelquefois un effort qui se trouve au dessus des forces d'un certain nombre, entre nous. Il faut donc prende certaines précautions, non pas pour supprimer le droit de la Chambre, mais pour en assurer l'exercice d'une façon plus réfléchie et moins dommageable ».

tivo. Più recentemente, il 16 marzo 1900, la Camera francese ha votato un ordine del giorno del deputato Berthelot con cui si interdiceva il proporre aumenti di spese per via di emendamenti del bilancio. Sono voti piuttosto platonici dal momento che il potere parlamentare dilaga con gran danno degli stessi ordini costituzionali *.

215. Data la importanza delle spese nei bilanci moderni e la grandiosità delle pubbliche entrate, i ministri finanziari hanno un'azione sempre crescente. Ordinare una così grande massa di entrate e di spese, disporne la riscossione e la erogazione nel modo più economico possibile, richiede, o almeno *richiederebbe* speciali attitudini.

In Francia il ministro delle finanze è incaricato di tutte le funzioni finanziarie : entrata e spesa. In Italia vi è separazione dei due ministeri del tesoro e delle finanze. In Inghilterra più che negli altri paesi la situazione del capo del Ministero finanziario è prevalente su quella degli altri ministri. Il primo lord della Tesoreria, generalmente, è il capo del Gabinetto ; in ogni caso

* Cfr. Emile Larcher: *L'initiative parlementaire en France*, Paris, 1896; L. Michon: *L'initiative parlementaire et la réforme du travail legislatif*, Paris, 1898,; ecc. Cfr. anche Erskine May: *op. cit.* cap. XVIII. Bastiat non senza spirito, a proposito delle contraddizioni parlamentari facea il seguente ritratto del Ministero delle finanze nei parlamenti moderni : « Hélas ! comme Figaro il ne sait ni qui intendre, ni de quel côté se tourner. Les cent mille bouches de la presse et de la tribune lui crient à la fois : organisez le travail et les travailleurs ; extirpez l'égoisme ; réprimez l'insolence et la tyrannie du capital ; faites des expériences sur les fumiers et sur les oeuf : sillonnez le pays de chemins de fer ; irriguez les plaines, reboisez les montagnes, fondez des fermes modèles, fondez des ateliers harmoniques, colonisez l'Algérie, allaitez les enfants, instruisez la jeunesse, secourez la vieillesse ; envoyez dans les campagnes les habitants des villes, modérez les profits de toutes les industries, prêtez de l'argent et sans intéret, à ceux qui en désirent ; affranchissez l'Italie, la Pologne, la Hongrie ; élevez et perfectionnez le cheval de selle ; encouragez l'art ; formez des musiciens et des danseuses ; prohibez le commerce et créez une marine marchande etc. L'État a pour mission d'éclairer, de développer, de grandir, de fortifier, de spiritualiser et de sanctionner l'âme des peuples. Mais loin de nous les nouvelles taxes ! Nous vous sommons de retirer les anciennes. Supprimez l'impôt du sel, l'impôt des boissons, l'impôt des lettres, l'octroi, la patente, les prestations ».

è *leader* del partito e dirige la politica generale *. Al disotto di lui è il Cancelliere dello scacchiere, particolarmente incaricato della direzione degli affari finanziari. Il Cancelliere dello scacchiere è il secondo membro del consiglio della Tesoreria e il solo personalmente responsabile verso il Parlamento di ogni cosa fatta da essa ; egli prepara e discute il bilancio e ha anche funzione di controllo sulle spese pubbliche. Infine tre lords *iuniors* e due segretari della Tesoreria son membri del Ministero e costituiscono in sette l'ufficio delle finanze : la *Treasury*. La tesoreria è sopra tutto un ufficio di revisione e di controllo e così il Parlamento può ritenere responsabile la tesoreria di ogni atto di spesa che si verifichi in qualunque ministero †. L'ufficio della Tesoreria, in cui sono quasi sempre gli uomini più importanti del partito che è al governo, ha dunque un'importanza straordinaria.

In realtà bisogna distinguere nella Tesoreria inglese una funzione politica (affidata al primo lord e ai *Junior Lords*) e una funzione finanziaria, affidata sopra tutto al Cancelliere dello scacchiere, che è il vero e solo ministro delle finanze. Raramente nella storia parlamentare inglese le funzioni di primo lord e di cancelliere dello scacchiere sono state riunite dalla stessa persona : il cancelliere dello scacchiere ha una preponderanza sui suoi colleghi, ha largo diritto di controllo.

In Italia, l'importanza dei ministri finanziari è molto minore. Il ministro del tesoro, ha avuto fino ad ora una situazione più prevalente; èra incaricato particolarmente della spesa. Da lui dipendevano quindi la direzione generale del tesoro, cui sono sottomesse le banche di emissione, la ragioneria generale, la cassa dei depositi e prestiti, e la direzione generale del debito

* Il primo lord della tesoreria ha la posizione più importante ; è sempre il ministro che sorveglia tutto l'indirizzo dell'azienda dello Stato e in cui si riconoscono le maggiori attitudini. (Lord Brougham in *Sketches of statesmen*, vol. I, pag. 278, dice che in una conversazione pubblica si discuteva della qualità principale richiesta al Primo lord, ed, avendo una persona osservato essere l'eloquenza, un altra la sapienza, una terza la perseveranza, Pitt disse : — No, la pazienza).

† Cfr. A. Todd : *Il governo parlamentare in Inghilterra* (trad. italiana), Torino 1886, pag. 1008 e seg.

pubblico. Il ministro delle finanze si occupava sopra tutto delle entrate, cioè della riscossione delle imposte dirette, del catasto, del demanio e delle tasse, delle dogane e delle privative. Il ministro del tesoro presenta il bilancio alle Camere. Il periodo della presentazione dipende dalla durata dell'anno finanziario. Con recente provvedimento i Ministeri del Tesoro e delle Finanze sono stati unificati e il Ministro delle Finanze ha sotto il suo controllo tutta l'amministrazione finanziaria.

217. Si chiama *anno finanziario* o *esercizio finanziario* il tempo che intercede tra l'apertura e la chiusura di ogni contabilità dello Stato. L'anno finanziario coincide con l'anno solare in Francia, Austria Ungheria, Belgio, Olanda, Lussemburgo, Svezia, Russia, Finlandia, Baviera, Sassonia, Baden, Grecia, Svizzera, ecc.; va dal 1° aprile al 31 di marzo nella Gran Brettagna, nella Danimarca, in Romania, Germania, Prussia, ecc.; va dal 1° luglio al 30 giugno in Italia, Portogallo, Norvegia, Spagna, Serbia e, fuori di Europa negli Stati Uniti di America nel Messico, nel Giappone, ecc. In Inghilterra, nel secolo scorso, l'anno finanziario cominciava il giorno di S. Michele (29 settembre); ma, a datare dal 1884, l'anno finanziario comincia il 1° aprile e si chiude al 31 marzo.

In Italia per molto tempo l'anno finanziario e l'anno solare coincidevano; fino al 1882 erano identici, ma siccome non si riesciva mai a discutere il bilancio, fu necessario mutare. Basterà dire, che dal 1870 al 1883 non si riescì, nonostante gli sforzi, ad approvare il bilancio preventivo prima che si aprisse il relativo esercizio finanziario se non in tre soli anni. Per tali ragioni, il primo luglio 1884 fu inaugurato il primo anno finanziario 1884-85, dopo un esercizio eccezionale di sei mesi per il passaggio dal 1° gennaio al 30 giugno 1884.

In Francia accade che il bilancio è preparato circa diciassette mesi prima dell'apertura dell'esercizio finanziario: in Inghilterra gli *estimates* delle spese sono fatti solo tre o quattro mesi prima che cominci l'anno finanziario.

Per disposizioni di legge, o per consuetudine, in Francia il bilancio di previsione vien presentato alle Camere nei primi mesi dell'anno che precede l'esercizio; in Belgio almeno dieci mesi prima; in Italia otto mesi. In Inghilterra l'intervallo fra

la preparazione del bilancio e l'apertura dell'anno finanziario non è che di cinque o sei mesi.

In occasione della presentazione dei bilanci il ministro che ha la responsabilità della spesa, d'ordinario espone alla Camera dei deputati la situazione delle finanze. In Prussia è costantemente nel gennaio che il Ministro delle finanze fa al « Landtag » la sua esposizione ; in Italia, poichè l'esercizio finanziario comincia più tardi e non vi è regola fissa, l'esposizione finanziaria si fa nei periodi più diversi ; ma d'ordinario avviene fra il dicembre e il febbraio. In generale nei vari stati non vi è norma stabile : la determinazione dell'anno finanziario dipendendo da consuetudini e da situazioni differenti in ciascun paese. In Italia il bilancio può essere esaminato dalla Camera nei mesi tra novembre e giugno ; in Inghilterra, dove le discussioni sono brevi, è presentato solo tre mesi prima della sua esecuzione ; in Francia il bilancio, data la durata dell'anno finanziario, è presentato troppo prima della esecuzione, ed è per questo che vi è spesso notevole divario tra le entrate e le spese previste e le entrate e le spese effettive.

In quasi tutti i paesi, mentre si ammette che in materia legislativa ordinaria le due Camere hanno poteri eguali, si riconosce che la Camera bassa ha come prerogativa il diritto di priorità : il bilancio e in generale tutti i progetti di legge di carattere finanziario devono prima che alla Camera alta essere presentati e discussi dalla Camera bassa. L'imposta deve essere votata da chi la paga : quindi le Camere elette a suffragio più largo devono esserne prima richieste *. In Italia l'art. 10 dello Statuto prescrive a dirittura la priorità.

* Cir. sopratutto Boucard et Jéze : *Finance*, vol. I, pag. 244 e seg.

II.

Struttura del bilancio
preparazione e discussione nelle Camere legislative

218. Un bilancio moderno che adempia veramente allo scopo, deve avere alcuni requisiti di cui non può mai fare a meno. Requisiti principali sono:

1 *la veridicità*. Niuna cosa nel bilancio deve essere taciuta, niuna occultata. Cavour diceva doversi i fondi dello Stato custodire in casse di vetro. Veridicità e *pubblicità* sono due cose che vanno insieme. Nel bilancio devono comparire tutte le entrate, tutte le spese, senza che vi siano finzioni inutili, o misteriose denominazioni: la verità, per quanto possa essere dispiacevole, è sempre preferibile alla finzione. Un governo che mantiene secreta la sua contabilità, nei momenti difficili non trova credito e le angustie sono spesso esacerbate dal sospetto del pubblico. Gli stati che pubblicano i loro bilanci e non nascondono alcuna cosa si trovano sempre meglio di chi occulta la situazione reale, sia pure senza cattive intenzioni. Le finzioni sono nello stesso tempo inutili e dannose. Oramai i grandi istituti di credito possiedono mezzi di informazione così precisi che niun artifizio può riescire a ingannarli; e se il mistero o la finzione non giovano a un paese che non deve ricorrere al credito, sono a dirittura esiziali a un paese che ne ha bisogno. *Veridicità* e *pubblicità* dunque occorrono, e occorre che ogni cittadino possa sapere esattamente l'impiego delle pubbliche contribuzioni;

2 *l'esatta corrispondenza fra le entrate e le spese*. Pierson dice a dirittura: costi qualunque sacrifizio, il bilancio non deve nel suo insieme chiudersi mai in disavanzo*. Un disavanzo cronico è un vero cancro per la vita dello Stato: se vi son circostanze di natura politica e di altra natura che si oppongano all'applicazione di imposte relativamente buone, si ricorre a imposte meno buone: tutto per evitare il disavanzo. Un paese

* Pierson: *Problemi*, pag. 419.

che spende ogni anno 50 milioni più di ciò che ricava dalle sue entrate deve fare 50 milioni di debiti e l'anno dopo deve fare 50 milioni più gl'interessi dei debiti precedenti; e così ancora indefinitamente. Tutto ciò rovina il credito pubblico e un paese trova danaro in condizioni sempre più gravi. In alcuni paesi si è formata una terminologia un pò ridicola: si mette in burla il pareggio aritmetico e si dice che il pareggio deve essere economico. Che significa tutto ciò? Il pareggio non può essere che aritmetico, e se un paese spende troppo è meglio che ricorrere a debiti, ridurre le spese pubbliche. Ma niente più rovina una nazione quanto la dissipazione finanziaria; è una vera distruzione di capitale, con danno grandissimo delle classi popolari a cui in un primo momento può sembrare che la dissipazione riesca vantaggiosa;

3 l'*unità*, cioè che tutte le entrate e tutte le spese devono essere registrate in guisa che si sappia non solo la entrata netta, ma l'entrata lorda. Bisogna vedere non solo quanto arriva allo Stato, ma quanto danno i contribuenti *. Se un monopolio che rende 200 milioni determina 30 milioni di spese, entrambe queste cifre devono comparire, la prima nella entrata, la seconda nella spesa: e non solo la entrata netta di 170 milioni. Nel passato l'*unità* non esisteva quasi mai. Vi erano tanti bilanci particolari quante erano le speciali amministrazioni. Ora, anche avendo ogni ministero un bilancio proprio, tutti hanno per base la stessa cassa;

4 l'*universalità*. Tutte le entrate e tutte le spese devono figurare nel bilancio, non solo collettivamente ma anche in modo particolareggiato: in altri termini tutte le operazioni di entrata e di spesa devono essere segnate senza alcuna restrizione o limitazione. Lungi dal rendere poco chiari i bilanci, bisogna con ogni sforzo cercare che ogni cosa figuri in essi, tutti sia ben chiaro e ben definito: la soverchia complicazione deve essere in ogni guisa evitata. Il bilancio, è stato detto, non dev'essere una specie di logogrifo che solo pochi possano comprendere, ma dev'essere fatto nel modo più chiaro. Ben s'intende

* Cfr. L. Say. *Les finances de la France*, vol. I. pag. L.

che il saper bene valutare i vari elementi del bilancio, quale che sia la chiarezza con cui esso è redatto, non sarà mai da tutti;

5 *la specialità*. Tutte le entrate e tutte le spese devono in un buon bilancio comparire specificatamente. I bilanci si dividono in generale in categorie, capitoli, titoli, articoli: in Italia la discussione e il voto si estendono fino ai capitoli e il potere esecutivo non può, dopo che il bilancio è approvato, passare i fondi da un capitolo all'altro. Il Governo è stato in molti paesi restìo alla *specialità*, che veniva a ridurre il suo potere: e sono note le lotte combattute in Francia dove ancora in tempo non lontano il bilancio si discuteva e si votava per dicasteri. Della specialità non bisogna però abusare, e se è utile che non vi siano grossi agglomeramenti, non è utile nè meno la polverizzazione. Il bilancio inglese, essendo per cifra assai maggiore, è diviso in quasi un terzo dei capitoli del bilancio italiano;

6 l'*annualità*: è bene che il bilancio sia fatto anno per anno essendo difficili le previsioni man mano che sono più lontane. Tranne poche e poco importanti eccezioni, dovunque il bilancio è annuale, bene inteso che ciò non implica che tutte le spese (principalmente quelle per la costituzione) devano essere discusse ogni anno; e nè meno le entrate per alcune spese fondamentali. Anzi, nei paesi, dove il diritto al bilancio è più antico una parte, come il fondo consolidato inglese, si considera come statica e sfugge alle discussioni annuali e alle votazioni del Parlamento.

Infine, il bilancio fra i moltissimi requisiti che gli sono necessari e di cui abbiamo enumerato i principali, ne deve avere altri:

7 *deve essere preventivo*. Pare una cosa naturale che le entrate e le spese devono formare oggetto di previsione, ma questo principio non si è introdotto che attraverso grandi difficoltà. Anche adesso, scrive L. Say, molti non sono lontani dall'ammettere che il bilancio di previsione sia un male, perchè incatena la volontà del Parlamento *. Ora invece deve essere ogni spesa prevista, perchè se gl'impegni per le spese

* L. Say: *op. cit* vol. I. Introduction.

precedessero il voto del Parlamento, questo si troverebbe impegnato e costretto a dare il suo assenso:

8 *deve rappresentare una personalità contabile*: deve in altri termini avere una vita propria. Le operazioni immense del tesoro pubblico non potrebbero essere giustamente valutate se buoni sistemi di contabilità non fossero adottati. Il Parlamento, come deve fare una legge per approvare il preventivo, deve farne un'altra per approvare il consuntivo.

La *previsione* in materia di pubbliche entrate e di pubbliche spese non è nemmeno nei paesi bene ordinati così facile come a prima giunta può sembrare. Confrontando le previsioni e le entrate e le spese effettive, si vede come anche in Inghilterra dove il bilancio è preparato, presentato e discusso breve tempo prima della sua esecuzione, le differenze rimangono sempre notevolissime.

Dal punto di vista tecnico bisogna fare una distinzione molto importante tra *bilancio di cassa*, e *bilancio di competenza*, oppure in altri termini tra *bilancio di gestione* e di *esercizio*. Il bilancio di *competenza* è di sua natura un bilancio essenzialmente *giuridico*. Vengono in esso registrate le entrate cui in conseguenza di leggi lo stato ha *diritto* di riscuotere e le spese che per la stessa causa ha il dovere di fare. Le previsioni, in altri termini, non riguardano il *fatto* di riscuotere e di pagare. ma il *diritto*. Mentre un pagamento *eseguito* è un'*uscita di cassa*, un pagamento da eseguire è un'*uscita di competenza*. Il bilancio di *competenza* determina ogni anno l'esistenza dei residui attivi o passivi per introiti non avvenuti o per pagamenti non fatti. A sua volta il bilancio di *cassa* non indica se non ciò che realmente s'introita o si spende durante l'esercizio. L'Inghilterra ha il bilancio di cassa, l'Italia *, la Francia

* Fu nel 1869 che l'Italia adottò il sistema attuale. L'articolo 135 del regolamento della legge di contabilità dello Stato dispone: « Le entrate e le spese che si inscrivono in questi documenti preventivi rappresentano le competenze dell'esercizio, cioè per le entrate ciò che si crede potranno produrre, durante il suddetto periodo, i diversi cespiti di entrate fisse stabilite da leggi e quelli eventuali che sono prevedibili; e per le spese quelle che il Governo è autorizzato a fare nel corso dell'anno finanziario per provvedere ai pubblici servizi e agli obblighi assunti dallo Stato ».

e il maggior numero di paesi hanno il bilancio di competenza. Anche ciò costituisce una difficoltà quando si vogliano confrontare le entrate e le spese di paesi differenti.

Logicamente il sistema di competenza può parere sotto molti aspetti preferibile. Infatti, dato il bilancio di cassa, è innegabile che il potere ministeriale sia molto maggiore. In Inghilterra il Cancelliere dello scacchiere può, con una piccola trasposizione di scritture, passare un grande pagamento da un anno all'altro e modificare quindi in apparenza la situazione finanziaria. Può, in altri termini, mettere trenta milioni che devono essere pagati nel marzo, cioè alla chiusura dell'esercizio, nell'aprile, cioè nell'esercizio seguente. Ma in Inghilterra il potere ministeriale, benchè di fatto maggiore che in Francia e in Italia, non dà mai luogo a questi abusi, e da questo punto di vista, da lungo tempo, nessun governo ha demeritato della fiducia del Parlamento. Il bilancio di previsione italiano rimane un bilancio di *entrate* e *uscite di competenza*.

219. Il bilancio italiano che è, tecnicamente, uno dei meglio ordinati in Europa, si divide in quattro grandi categorie: 1 *entrate e spese effettive*, ordinarie e straordinarie; 2 *movimento di capitali*, formato dall'accensione di debiti e dall'alienazione di beni patrimoniali; oppure dall'estinzione di debiti e dall'accensione di crediti; 3 *costruzioni di strade ferrate*. È una speciale categoria del bilancio e rappresenta da una parte quanto si ricava dalla vendita di cartelle di rendita pubblica e da obbligazioni ferroviarie, destinate le une e l'altra a costruzioni di ferrovie, e dall'altra l'importo delle nuove costruzioni, che essendo un bene patrimoniale, si suppone che pareggino l'ammontare del debito; 4 *partite di giro*. Queste ultime hanno niente altro che un valore figurativo. Per esempio, lo Stato riscuote il dazio di consumo di Napoli e di Roma, ma paga ai rispettivi comuni un canone annuo. La somma rappresentata da questo canone figura così nell'attivo come nel passivo.

220. Presentandosi dal governo il bilancio, la discussione avviene in ciascun parlamento in forme e modi molto differenti. In Inghilterra, negli Stati Uniti di America, in Francia, in Italia, in Germania si seguono metodi differentissimi, che deri-

vano non solo da ordinamenti diversi, ma da tradizioni diversissime. In Inghilterra, appena il bilancio è presentato (e tra la presentazione e l'approvazione il periodo è breve) i membri più volenterosi della Camera dei comuni, o coloro che possiedono speciali attitudini, senza designazione di alcuno, formano la commissione che discute il bilancio. È una commissione per modo di dire: poichè si tratta di tutta la Camera rappresentata liberamente da chi crede di poter prendere parte utilmente alle discussioni: *Committee of the whole House*, come dicono gl'inglesi *. Tutti i membri della Camera possono prender parte alle sedute; ma, in realtà vanno coloro che si credono o son creduti più competenti. Le discussioni avvengono in forma più familiare del solito. Infatti il presidente della Camera, il cui prestigio in Inghilterra è grandissimo, lo *speaker*, non dirige le sedute. Quando si deve iniziare la discussione del bilancio, una mozione è presentata da un certo numero di deputati: essa dice solo « che il presidente lasci il suo posto ». Un altro presidente è designato allora dai colleghi: un *chairman*, come dicono gl'inglesi. Nella discussione che avviene e che, come si è detto, non ha nessuna forma solenne, ciascuno può esprimersi più liberamente; può prendere molte volte la parola, ecc. Vi sono d'ordinario due comitati: *Committee of supply*, cioè la commissione per le spese, *committee of way and means*, cioè la commissione per le entrate. Quando la discussione è avvenuta nella forma più larga, il *chairman* prepara una relazione verbale, che pronunzia alla Camera presieduta nuovamente dallo *speaker*. Nella Camera riunita nella forma pubblica e solenne le discussioni sono allora brevissime. Non si stampano in Inghilterra i grossi volumi dei bilanci francesi e italiani. Quando la commissione, formata liberamente, ha esaurito i suoi lavori, il *chairman* non fa che indicare verbalmente le discussioni avvenute e i risultati. Si evitano in tal guisa le lungaggini consuete in altri parlamenti; la discussione è rapida;

* Il sistema inglese è formulato dallo *Standing order* della Camera dei comuni dei 29 marzo 1707, che prescrive che la Camera non discuterà alcuna mozione, alcuna domanda, alcun bill finanziario o una transazione finanziaria se non è *in a Committee of the whole house*.

non vi sono esclusioni ingiuste e tutti possono prender parte alla discussione preliminare del bilancio. Il controllo però è meno grande che non sia in Italia e in Francia. È sono soltanto la lunga tradizione parlamentare e le condizioni della finanza inglese che rendono possibile un tale metodo, a cui si fanno forse lodi eccessive.

Negli Stati Uniti di America si segue un metodo differente. Il Congresso di Washington ha due comitati permanenti, due commissioni *chiuse* : l'una per le entrate e l'altra per le spese. Queste commissioni sono nominate dal Parlamento : 26 membri per il Senato e 43 per la Camera. Sono queste commissioni che preparano in realtà il bilancio e che conservano diritto di iniziativa. La scelta dei componenti le commissioni spetta allo *speaker* e ciò non è senza pericoli, essendo lo *speaker* prima di tutto la emanazione di un partito. Le commissioni rimangono in carica durante tutta la legislatura. Queste commissioni hanno una natura singolare ; hanno infatti nelle loro mani una parte del potere esecutivo. Infatti non solo si riserbano l'iniziativa delle proposte, ma trattano direttamente coi capi di servizio dello Stato ; hanno dunque vere attribuzioni governative. La legge americana fissa un limite di 10 giorni alla durata dello studio del bilancio fatto dalle commissioni.

In Francia il bilancio segue la procedura delle leggi ordinarie : cioè la procedura degli uffici. La Camera francese, e così il Senato, si dividono in un certo numero di uffici ; ciascun ufficio nomina uno o due membri di una commissione chiusa, che è la *commission du budget*. La commissione non è che una emanazione della maggioranza ; e per essere chiusa o per avere un potere assai largo, riesce in realtà a esercitare spesso un'azione preponderante. La commissione entra qualche volta in troppi dettagli. Vi è per il bilancio di ciascun ministero una relazione separata e inoltre una relazione generale sulle entrate e sulle spese.

La procedura italiana era in passato diversa sostanzialmente dalle altre ; però ha anch'essa per base le commissioni chiuse. La Camera dei deputati sceglieva nel suo seno 36 membri, i quali formavano la giunta del bilancio, che rimaneva in carica durante tutta la sessione parlamentare. La commissione o

giunta eleggeva fra i suoi componenti due vice presidenti e tre segretari. Si divideva poi in cinque sottocommissioni: 1 finanze e tesoro; 2 interni ed esterni; 3 guerra e marina; 4 lavori pubblici, agricoltura, industria e commercio e poste e telegrafi; 5 grazia e giustizia, e istruzione pubblica. Vi era inoltre una sottocommissione di 11 membri, uno per ministero, per i conti consuntivi. Il presidente presiedeva di diritto la sottocommissione di finanze e tesoro e la sottocommissione dei consuntivi, e riferiva alla Camera sul bilancio di assestamento. Ciascuna sottocommissione aveva un presidente, un segretario e un relatore, ogni relazione doveva essere approvata dalla sottocommissione competente, tranne quella del presidente per il bilancio di assestamento. Le relazioni erano presentate alla Camera dai relatori e distribuite a stampa.

Era un ordinamento molto vantaggioso e avea dato buoni risultati, permettendo anche di creare la specializzazione e promovendo studi e ricerche utili. Ma con il regolamento approvato in luglio-agosto 1920 la Camera adottò un ordinamento che non può dare se non cattivi risultati. I deputati sono tenuti a dichiarare entro un breve termine a quale gruppo intendano ascriversi, anche se non intendano ascriversi ad alcuno, nel qual caso fanno parte del gruppo misto. Ciascun gruppo di almeno venti deputati forma un ufficio. Gli uffici nominano i loro rappresentanti nelle commissioni e quindi anche nella commissione di finanze. In questo caso l'esagerazione del criterio della proporzionalità ha molto contribuito a diminuire la scelta delle attitudini e la formazione delle competenze.

Il Senato ha una commissione di 15 membri (*Commissione permanente di finanza*), che non si divide in sotto commissioni: ma affida ai suoi membri il preparare le relazioni su ciascun bilancio La commissione di Finanza del Senato ha essa pure un presidente, un vice presidente e un segretario.

277. In Italia l'art 27 della legge 17 febbraio 1863 sulla contabilità generale dello Stato dispone che nel mese di novembre il ministro del tesoro deve presentare ogni anno: 1 il bilancio di *previsione* dell'esercizio seguente; 2 un progetto di *assestamento* del bilancio preventivo dell'esercizio in corso; 3 il

rendiconto generale dell'esercizio scaduto il 30 giugno precedente. Poichè, come si è già detto, l'esercizio finanziario dura in Italia dal 1° luglio al 30 giugno dell'anno seguente, la disposizione della legge è chiara Secondo essa, per fornire un esempio evidente, nel novembre del 1912, il ministro del tesoro deve presentare il bilancio di previsione 1913-1914, l'assestamento del preventivo 1912-1913 e il rendiconto generale dell'esercizio 1911-1912 Il bilancio di previsione è in realtà un *bilancio di autorizzazione*; mediante esso il potere legislativo autorizza speciali entrate e spese

Ma poichè le previsioni fatte a distanza non sono sempre molto vicine alla realtà; bisogna, quand'è necessario, poterle correggere Così il *bilancio di assestamento*, cioè di correzione o di rettifica, viene presentato dal ministro del tesoro nel novembre dell'anno in corso; cioè per l'anno 1912-1913 nel novembre del 1912, cinque mesi dopo che il bilancio è andato in esecuzione; il bilancio di assestamento non include tutti i capitoli del bilancio preventivo, ma soltanto i capitoli variati su cui deve cadere l'esame delle Camere *.

Il bilancio *consuntivo* o rendiconto generale dello Stato è presentato ogni anno in Italia nel novembre seguente all'anno che contempla. Quindi il consuntivo del bilancio 1911-1912 che si chiuderà il 30 giugno, sarà presentato dal ministro del Tesoro nel novembre 1912 In Italia il rendiconto generale si divide in due parti: l'una segue da vicino anche nella forma le partizioni del bilancio di previsione, l'altra indica le variazioni avvenute nella situazione patrimoniale dello Stato, nell'attivo e nel passivo, durante l'anno fino al termine dell'esercizio. Il bilancio

* Secondo l'art. 29 della legge di contabilità: « il progetto di legge per l'assestamento del bilancio dell'esercizio in corso comprende: 1 il prospetto dei capitoli del bilancio da variarsi sia per legge votata dal Parlamento, sia per nuove concorrenze, ovvero per prelevamenti già approvati sul fondo di riserva; 2 il riepilogo del bilancio di previsione rettificato colle modificazioni e aggiunte risultanti dalle variazioni suddette Vi sarà unita la presunta situazione delle attività e passività dell'amministrazione del tesoro alla fine dell'esercizio ». L'articolo 20 dispone inoltre: « Colla legge di assestamento del bilancio si approvano i capitoli portanti variazioni e il riepilogo del bilancio di previsione rettificato nonchè i provvedimenti che abbisognassero per assicurare il pareggio delle entrate colle spese ».

consuntivo come il preventivo, distingue tra: *entrate e spese effettive, movimenti di capitali, costruzioni di strade ferrate, partite di giro*. La gestione dei residui è tenuta separata: quindi vi è ora distinzione fra la competenza e i residui.

I *residui* derivano o da entrate non riscosse e sono *residui attivi*; o da pagamenti non fatti e sono *residui passivi*. Minute sono le norme per la classifica e la sistemazione dei crediti arretrati nell'ordinamento italiano. Si è voluto in ogni modo evitare la confusione tra il conto dei residui e quello della competenza. I residui ottenuti in ogni capitolo, alla chiusura di ogni esercizio, passano nell'anno seguente e rimangono nel conto del bilancio, separati dal conto della competenza. Nei limiti fissati il governo dispone dei residui. I residui *passivi* non pagati nel quinquennio sono perenti, secondo l'art. 32 della legge di contabilità agli effetti amministrativi. Ma possono riproporsi in un capitolo speciale del bilancio successivo.

Come si è visto, il bilancio di previsione viene presentato separatamente per ciascun ministero; e così il bilancio dell'entrata. In Italia il bilancio di ciascun ministero viene votato capitolo per capitolo ed è vietato, dopo l'approvazione, il passaggio di somme da un capitolo a un altro. Il ministro che dispone la distribuzione in articoli delle somme stanziate in ciascun capitolo, non può però disporne il passaggio da un capitolo all'altro. Da prima il bilancio si votava per grandi sezioni. In Francia, nel bilancio di Necker, 1789-1790, le entrate erano divise in 42 sezioni e le spese in 30. Fu solo dopo il 1830 che la Francia adottò il sistema del voto per capitolo. In Italia i bilanci si discutono e si votano capitolo per capitolo: e così la discussione può svolgersi largamente: qualche volta, come abbiamo già avvertito, forse troppo largamente.

222. Tutte le entrate e tutte le spese devono andare annualmente in discussione? In Italia e in Francia non vi è alcuna limitazione, benchè moltissime spese, sopra tutto quelle riferentisi alla costituzione politica e al debito pubblico, cioè a impegni costituzionali o contrattuali non danno mai luogo a discussione. Quasi dovunque il bilancio è annuale, cioè è discusso e votato ogni anno e per l'anno seguente.

Bismarck, cui le lunghe discussioni e gli ordinamenti costi-

tuzionali moderni erano ugualmente ingrati, tentò invano, nel 1880 e nel 1881, di rendere il bilancio della Germania biennale. Gli esempi di bilanci biennali tra gli stati tedeschi non mancano Hanno bilanci biennali la Baviera, il Wurtemberg, il Baden, il regno di Sassonia e il Brunswick. La Baviera fino a qualche tempo fa votava i bilanci per 5 anni : ora ogni biennio. In altri stati tedeschi il bilancio è triennale (Assia), o quadriennale (Sassonia-Coburgo e Gotha). In alcuni stati della Confederazione Nord-Americana la Costituzione prescrive che la legislatura non si convochi tutti gli anni : in quegli Stati, quindi, il bilancio non è annuale. Ma sono eccezioni quasi senza importanza, tanto il principio dell'annualità è generalizzato.

Più grave è l'altra questione se tutte le spese e le entrate devano andare in discussione. A che serve infatti mettere in discussione spese le quali non possono essere ridotte, nè aumentate ? L'Inghilterra ha la istituzione del fondo consolidato : *consolidated fund*. Di questa istituzione fondamentale del dritto pubblico inglese, si ritiene che sia un utile freno alle velleità parlamentari da una parte ; ai possibili abusi della corona dall'altra. Nel *fondo consolidato* inglese sono contenute quelle spese le quali si riferiscono all'esistenza politica dello Stato, (lista civile, debito pubblico, stipendi dell'alta magistratura, dello *speaker* dei comuni, dei diplomatici) ; ora questo fondo è votato definitivamente una volta per sempre all'avvento di ciascun sovrano. E l'uso ne fu introdotto in Inghilterra all'avvento al trono del re Guglielmo III, nel 1688. Poichè a ogni spesa deve corrispondere una entrata, vi sono alcune imposte le quali son considerate come tali da supplire ai bisogni del *consolidated fund*. Tutte le imposte (tranne l'*income tax* e quella sul thè, che sono considerate come precarie e aventi bisogno di voto annuale) formano la parte attiva del fondo consolidato, poichè sussistono finchè una legge speciale non le modifichi.

Si è voluto in tal guisa evitare non solo le discussioni inutili, ma le sorprese spiacevoli. Ma è a notare che le spese contenute nel *fondo consolidato* non raggiungono in Inghilterra i 27 milioni e mezzo di sterline; mentre il bilancio è molte volte superiore a questa cifra. Invece il fondo consolidato nella parte

attiva è molto più largo. Così va in discussione ogni anno nel parlamento inglese solo una parte delle entrate. È un savio ordinamento costituzionale; ma ha solo limitata importanza, in quanto non prevede i risultati del rifiuto del bilancio.

In Germania vi è stato il celebre *settennato militare*, voluto da Bismarck. Come è noto, la costituzione tedesca del 1871 non solo mette l'esercito alla dipendenza del sovrano, ma dà a questi un potere molto più largo che in altri stati. Bismarck si valse appunto di questo articolo della costituzione germanica perchè le spese militari fossero consolidate per sette anni *.

In Italia, come nella massima parte degli Stati, non vi è alcuna limitazione. Tutte le spese, e per conseguenza tutte le entrate, vengono discusse anno per anno e il bilancio è annuale. Non è dubbio però che l'ordinamento inglese presenti una serie di vantaggi, che sono per sè stessi evidenti.

III.

Il rifiuto del bilancio e l'esercizio provvisorio. Il controllo del bilancio.

223. Il *rifiuto del bilancio* da parte della Camera è un fatto gravissimo e di cui le conseguenze pericolose sono evidenti. Respingere il bilancio, cioè rifiutare le entrate e le spese, significa rendere in fatto impossibile il funzionamento dello Stato. Del rifiuto si servono quindi le camere legislative in periodi eccezionali, qualche volta solo a titolo comminatorio. Cessando le imposte di diventare esigibili, non vi possono essere nè en-

* L'art. 63 della costituzione germanica dice: « L'imperatore ha l'esercito sotto i suoi ordini, così in pace come in guerra, ed è per lui un dovere mantenerlo sempre al completo, pronto a combattere, e di assicurarne il meglio che sia possibile a questo scopo, la sua esistenza materiale e morale, la sua mobilizzazione, i suoi mezzi di azione in campagna ». Bismarck non poteva tollerare che ogni anno le spese militari fossero oggetto di lunghe discussioni. L'11 gennaio 1887 egli diceva al Reichstag: « Il nostro esercito deve essere dell'imperatore o del Parlamento? Ecco la questione. L'effettivo di pace deve essere discusso ogni anno? no, non deve essere ». Per la legge del 7 marzo 1874 il bilancio della guerra tedesca si trovò infatti votato per sette anni.

trate nè spese *. Il rifiuto del bilancio può essere un'arma di lotta in periodi di rivoluzione, può essere una minaccia in tempo di lotte ardenti; ma in un paese bene organizzato questo procedimento, ritenuto troppo pericoloso, non è mai applicato: *l'arma arruginisce nell'arsenale delle leggi costituzionali*, dice con pittorica frase Erskine May †.

In realtà il preteso diritto al rifiuto del bilancio è in contraddizione con l'organismo dello Stato moderno: è niente altro che un mezzo rivoluzionario che può essere in casi estremi spiegabile, mai forse utile. Pretendere che tutte le entrate si arrestino e tutti i servizi pubblici siano paralizzati, è in realtà pretendere che sia proclamata non solo la decadenza di una forma di governo, ma anche l'anarchia. Onde alcuni paesi hanno giustamente limitato questo diritto. In Inghilterra il fondo consolidato rappresenta la parte statica del bilancio,

* « *Une assemblèe politique*, diceva, nel 1846, De Bonald alla Camera francese, *n'a pas plus le droit de refuser le budget qu'un homme n'a le droit de se détruire lui-même de ses propres mains* ». Vi è un pò di esagerazione forse, ma è evidente che non si può ammettere che in tempi normali sia respinto il bilancio senza riconoscere le conseguenze gravissime che politicamente questo fatto avrebbe.

† Nondimeno non mancano precedenti in cui il Parlamento abbia respinto il bilancio. È celebre la lotta impegnata, nel 1764, in Inghilterra, William Pitt, allora primo ministro, non aveva che 24 anni. Il re Giorgio III aveva in lui piena fiducia: molta avversione gli dimostravano invece le Camere. L'opposizione, guidata da Fox, per rovesciare Pitt, si valse di tutte le armi, anche del rifiuto del bilancio. Ma Pitt, che era uomo di attività straordinaria, ottenuto il voto della *land tax*, mediante il fondo consolidato, riescì ad andare avanti per qualche mese, finchè potè formarsi la maggioranza. D'allora in poi la Camera dei comuni, nemmeno a titolo comminatorio, ricorse mai più al procedimento del rifiuto del bilancio. L'arma pericolosa, dunque, arruginisce da assai più d'un secolo. In Francia è celebre la lotta del 1879 tra la Camera e il Ministero: rifiutandosi la Camera, per opera di Gambetta e di Jules Ferry, di discutere il bilancio, riescì con questa minaccia ad aver ragione dei procedimenti del governo. Nei paesi nuovi, dove le lotte sono spesso più ardenti ma i pericoli di esse assai meno grandi, poichè non vi sono vicini da cui si è divisi da secoli di storia e da vittorie o disfatte non dimenticate, accade non di rado che i bilanci siano respinti. Il parlamento di Melbourne in Australia ha respinto una volta tutti i bilanci. Sono procedimenti tumultuosi di paesi non ancora educati alla vita costituzionale: in Europa si può dire che siano anche procedimenti dimenticati.

che non va in discussione, che non si può respingere. In Germania, e sopra tutto in Prussia *, non solo le leggi costituzionali, ma anche la tradizione e la dottrina hanno reso impossibile che il rifiuto dei bilanci venisse a paralizzare la vita della nazione. Ma negli altri stati europei in generale, il principio francese che considera il bilancio come derivante ogni anno da un voto del Parlamento, vige sempre, benchè la pratica costituzionale ne abbia assai attenuata la importanza †.

224. L'*esercizio provvisorio* è necessario allorquando il bilancio non è stato sottoposto in tempo al Parlamento, o non è stato in tempo approvato. Supponiamo che il bilancio, che deve andare in esecuzione in luglio, non fosse stato in giugno approvato; il governo chiede l'*esercizio provvisorio* per dodicesimi: per cinque, per sei, per sette *dodicesimi*, cioè per cinque, per sei, per sette mesi. Tutti i paesi seguono lo stesso metodo, che è oramai abbastanza antico. Quando apparve fu ritenuto un grandissimo pericolo: un pericolo costituzionale e finanziario. Ma in realtà i danni che si temevano non si sono mai verificati. Non vi è alcun paese di Europa che non sia ricorso agli esercizi provvisori. In Inghilterra e nel Belgio, anzi, la pratica di essi è stata così ben disciplinata che si può dire non avvenga quasi alcun inconveniente. L'Italia però è ricorsa, in passato, un pò spesso agli esercizi provvisori e ciò faceva che le discussioni del bilancio avvenissero spesso quando esso era già in gran parte eseguito. Si discute molto se accordando l'esercizio prov-

* Non mancano dunque costituzioni, come quella di Prussia, le quali ragionevolmente dispongono (art. 100) che se anche il Parlamento rifiutasse il bilancio, l'esazione dei tributi avverrebbe allo stesso modo.

† Se logicamente si può ammettere che il diritto di rifiutare il bilancio vi sia, non è meno vero che la pratica costituzionale ha già corretto i danni che possono derivare da questo diritto, che rimane solo come diritto potenziale, non esperibile nella realtà, almeno in tempi normali. Non bisogna dimenticare che in materia di bilancio il diritto della Camera, che non ha essa l'iniziativa, è principalmente di controllo. Si può ammettere bene che il Parlamento neghi la sua fiducia a un'amministrazione e che quindi la costringa ad andar via; ma non mai che a ogni amministrazione si neghi l'approvazione dei bilanci. Nel primo caso il rifiuto non è che un piccolo avvenimento politico, e dal punto di vista amministrativo come da quello costituzionale, non ha nessuna importanza.

visorio deve andare in esecuzione l'ultimo bilancio discusso o approvato, o il nuovo presentato dal Governo. D'ordinario è il nuovo. Ma non si può negare che questo fatto determini alcune spese che non sono state in qualche caso mai discusse dal Parlamento. Non mancano quindi scrittori i quali preferirebbero che andasse in esecuzione l'ultimo bilancio approvato.

Bisogna ricorrere il meno che sia possibile agli esercizi provvisori: solo circostanze eccezionali, casi di forza maggiore, possono giustificare il Governo che chiede l'esercizio provvisorio; la lentezza tacita ed ostentata, l'imprevidenza dei ministri e delle camere legislative sono sempre biasimevoli.

225. È il *bilancio una legge?* Senza dubbio il bilancio segue la procedura delle leggi ordinarie, per quanto riguarda la sua approvazione e la sua sanzione. Ma, mentre per alcuni scrittori è una vera legge, per altri non è che una legge *formale* *.

Non bisogna dimenticare ciò che il bilancio è in realtà; un conto di amministrazione, un conto preventivo delle entrate e delle spese, o un rendiconto di esse. La legge del bilancio è l'approvazione di un conto, quindi non deve avere un'importanza maggicre; il bilancio non contiene norme di diritto, non modifica o crea rapporti se non indirettamente. In questo senso non è una *legge materiale*. Ma, dato il suo carattere obbligatorio, data la procedura della sua approvazione, non si può negare che sia una legge formale. Bisogna distinguere fra leggi costituzionali, leggi ordinarie e leggi di bilancio e riconoscere una diversa forza esecutoria. In generale si ritiene che il bilancio, benchè sia una legge, non possa derogare alle leggi fondamentali. Per esempio, non si può con modificazioni di bilancio aumentare l'imposta fondiaria; ma occorre una legge speciale; non si può del pari abolire una università, ma occorre modificare prima le leggi sulla istruzione superiore. A questa buona norma vengono spesso meno le camere legislative; ma non si può dire che scelgano la via migliore, nè seguano la più corretta norma costituzionale. In quasi tutti i parlamenti vi sono cattive abitudini, che il tempo ha reso invincibili.

* Confr. G. Vitagliano: *Il contenuto giuridico della legge del Bilancio;* Roma, 1910.

Occorre che la funzione di controllo sia il più che si possa larga. Il controllo *parlamentare*, di cui abbiamo già detto, è inefficace, in quanto non ha forma preventiva, nè regolare. Occorrono dunque organi speciali, magistrature che integrino il controllo parlamentare, che possano, rimanendo al di fuori delle ingerenze del potere esecutivo, agire come più largo e *continuo* potere di controllo. Vi sono quasi dovunque speciali *corti dei conti*. Ora in alcuni paesi esse hanno funzioni limitate al controllo *susseguente* delle spese (Francia, Prussia, Germania, Austria Ungheria, ecc.). In altri paesi hanno un controllo preventivo sulle spese (così in Italia, in Belgio, in Spagna, in Olanda, ecc.). Mentre nei paesi come la Francia, la corte dei conti rimane un'emanazione governativa, il cui controllo è fatto nell'interesse dell'amministrazione; nei paesi come il Belgio, la corte dei conti è una vera delegazione parlamentare con poteri preventivi. La storia del controllo del danaro pubblico, ha scritto Mill, per quanto riguarda il modo di disporne la spesa e di specificarlo, può considerarsi come un continuo indicatore dello sviluppo della libertà inglese *.

226. Bisogna, quanto più si può, ridurre al minimo le spese di riscossione delle imposte; i migliori sistemi sono quelli che maggiormente raggiungono questo scopo. Ciò che i contribuenti danno deve andare nella maggiore misura possibile allo Stato: i sistemi tributari che hanno spese di riscossione elevate sono da condannarsi: vuol dire che la pressione tributaria è massima, o le imposte sono male ordinate, o l'una e l'altra cosa insieme. I sistemi tributari moderni tendono a spogliarsi di tutte quelle formalità che in passato rendevano più odiose alcune imposte e spesso le rendono tuttavia: perquisizioni domiciliari, sorveglianze speciali, giuramenti, ecc. Lo Stato può esigere direttamente le imposte, può appaltarle: questa seconda forma, in alcune condizioni, è non solo necessaria, ma utile, sopra tutto quando gli appalti siano sottoposti a condizioni precise e circondati da tutte le cautele. Ma tutte

* Mill: *On liberty*, cap. XIV, Cfr. Besson: *Le contrôle des budgets en France et à l'étranger*, Paris, 1899; ecc.

le volte che si può, senza danno e senza perdita, la riscossione diretta è preferibile.

Le imposte indirette, le più importanti fra tutte, sono d'ordinario percepite direttamente dallo Stato; le dogane sempre; quasi sempre le imposte interne sul consumo, i monopoli, il registro e il bollo. Oramai solo qualche Stato, ridotto in condizioni assai miserabili, appalta le dogane e le dà ai suoi creditori in garenzia. Anche i monopoli, che prima erano dati frequentemente in regia, sono oramai esercitati direttamente dallo Stato quasi dovunque. Le imposte indirette colpiscono d'ordinario un atto, un fatto uno scambio: la forma di riscossione è indicata dalla loro natura.

Le imposte dirette sono riscosse per ruoli nominativi; per ritenute dirette o indirette; per rivalsa: molto spesso sono date in appalto. Non mancano alcuni esempi di imposte dirette che si applicano in base alle divisioni amministrative in guisa che tutti i contribuenti, sopra tutto nelle imposte di contingenza, sono sempre costretti a pagare la somma loro imputata complessivamente, se anche alcuni fra essi non paghino *.

Le imposte e le tasse fanno ogni giorno affluire allo Stato masse ingenti di ricchezza: d'altra parte lo Stato fa ogni giorno spese enormi. La funzione del *tesoro dello Stato* diventa sempre più importante, non solo dal punto di vista della circolazione, ma dal punto di vista di tutta l'economia nazionale. Lo Stato riscuote ed eroga somme in ogni parte del territorio nazionale: quindi la funzione del tesoro è tale da agire poderosamente sulla situazione monetaria e sul credito. In molti paesi la funzione di tesoreria rimane affidata alle banche di emissione: così esse riscuotono spesso gratuitamente le somme versate dagli agenti fiscali e fanno i pagamenti per conto dello Stato.

L'emissione della moneta, l'amministrazione delle varie forme del debito pubblico, la sorveglianza degli istituti bancari di emissione danno al Tesoro negli stati moderni una importanza

* Cfr. Ricca: *op. cit.*, pag. 174 e seg.; Stourm: *Le Budget*, pag. 395 e seg.

sempre maggiore. Importanza grandissima ha il Tesoro sopra tutto negli Stati Uniti di America *.

NOTA

La Corte dei conti italiana ha funzione sopra tutto di controllo preventivo. I presidenti e i consiglieri sono nominati su proposta del Consiglio dei ministri: non possono essere revocati, nè collocati a riposo se non con il parere conforme di una commissione speciale, costituita dai presidenti e vice presidenti del Senato e della Camera dei deputati. La Corte dei conti esercita in Italia funzioni molteplici: rispetto all'opera dei funzionari del potere esecutivo ha funzioni di *controllo costituzionale* o di *controllo giudiziario*: quest'ultimo è però soltanto un controllo susseguente e non preventivo. Secondo l'ordinamento amministrativo e contabile italiano devono andare alla Corte dei conti per la registrazione tutti i decreti reali quale che sia il loro oggetto e i decreti ministeriali che riguardino in qualsiasi guisa servizi finanziari, o che determinino spese. Il visto della Corte dei conti implica non solo la conformità del decreto alle leggi, ma ancora, quando si tratti di spese, l'esistenza dei fondi per provvedere.

Se la Corte nega la registrazione e respinge con deliberazione motivata il decreto, il Ministro competente può chiedere al Consiglio dei ministri che la registrazione sia fatta. Se il Consiglio aderisce, il decreto è rinviato alla Corte dei conti, che deve riesaminarlo. Se essa persiste nel suo rifiuto, la registrazione del decreto è fatta con riserva. I decreti registrati con riserva devono ogni quindici giorni essere spediti alle Camere. In materia di pagamenti le norme sono numerose. I mandati di pagamento, imputati al capitolo del bilancio cui si riferiscono, controfirmati dal capo della ragioneria di ogni ministero, sono spediti alla Corte dei conti. Quando essa visti il decreto, questo viene rinviato al Direttore generale del tesoro, che lo ammette al pagamento. Il rifiuto della Corte dei conti di apporre il visto non sospende la esecuzione del credito, tranne che manchino i fondi stanziati nel capitolo di bilancio, nè si possa sopperire con i fondi di riserva; o quando il mandato riguardi un capitolo già esaurito. L'ordinamento della Direzione generale del tesoro e il servizio di Tesoreria meriterebbe uno studio a parte, che si può far meglio in un corso speciale di contabilità di stato. In generale, si cerca quanto più è possibile di sottrarre la funzione di controllo preventivo da ogni ingerenza politica; ma non si può dire che vi si riesca sempre. I modi come si effettuano le entrate sono in Italia estremamente vari; sopra tutto il sistema di accertamento e di riscossione delle

* Una larga bibliografia su questo argomento si trova in Alessio: *La funzione del Tesoro nello stato moderno*, Padova, 1804. Cfr. pure Boucard et Jéze: *Finances*, vol. II, pag. 1145 e seg.

imposte dirette. Così, se lo spazio consentisse, andrebbe studiato anche largamente il modo come si effettuino le uscite.

La Corte dei conti italiana rappresenta un tipo intermedio fra l'ordinamento belga e l'ordinamento francese, con maggiori tendenze verso il primo.

In Italia la legge 20 aprile 1871 regola la riscossione delle imposte dirette; è stata modificata da leggi posteriori. Il testo unico ora vigente è del 29 gennaio 1902. Le imposte dirette e le sovraimposte locali sono riscosse dagli esattori comunali, o consorziali. Gli esattori sono retribuiti dai comuni, o dai consorzi di comuni mediante aggi che non possono in niun caso superare il 6 per cento. L'esattore riscuote le imposte in conformità dei ruoli a lui consegnati, controfirmati dall'agente delle imposte e dal sindaco. Le scadenze ordinarie per il pagamento delle imposte dirette sono ripartite in sei rate bimestrali eguali: il 10 dei mesi di febbraio, aprile, giugno agosto, ottobre, dicembre. Trascorsi cinque giorni dalla scadenza, se il pagamento non è avvenuto, l'esattore procede per mezzo dei suoi messi al pignoramento dei beni mobili esistenti nel comune in cui è dovuta la imposta. L'esattore non può procedere alla esecuzione su immobili del debitore se non quando sia tornata insufficiente la esecuzione dei beni mobili. Nel capoluogo di ogni provincia vi è un ricevitore provinciale, il quale, a tutto suo rischio e pericolo e coll'obbligo del non riscosso per riscosso, riscuote dagli esattori comunali le somme dovute allo Stato e alla provincia. Entro dodici giorni dalla scadenza di ciascuna rata, l'esattore versa l'ammontare delle somme dovute al Governo e alla provincia per imposte fondiarie e gli otto decimi delle somme dovute per imposte non fondiarie. Gli ultimi due decimi di queste devono esser versati nel corso del bimestre. Esattori e ricevitori provinciali sono tenuti a prestare cauzione. L'esattore ha diritto al rimborso delle imposte o sovraimposte inscritte nei ruoli che non ha esatto, purchè faccia constare: o che la esecuzione non ha potuto aver luogo per assoluta mancanza di beni mobili e immobili del debitore nella provincia; o che la esecuzione è tornata insufficiente. Nel primo caso il Governo esonerando l'esattore, conserva il diritto di escutere il debitore, in qualunque parte del Regno abbia beni mobili e immobili.

Le imposte indirette sono tutte riscosse dallo Stato, e, finita quella del tabacco, non vi è più in Italia alcuna regia per monopoli.

LIBRO V.

LA FINANZA LOCALE

I.

Il governo locale.

227. Lo Stato è prima di tutto una forma politica coercitiva: e, benchè le sue funzioni sociali aumentino ogni giorno e relativamente le funzioni politiche diminuiscano, pure la sua natura originaria non muta, nè può mutare. Quindi, oltre lo Stato, vi sono forme minori di cooperazione sociale, forme di cui lo sviluppo è crescente, poichè l'attività è crescente. Vi sono bisogni collettivi che hanno carattere generale a cui lo Stato adempie, e vi sono bisogni particolari a ciascun gruppo e a cui meglio adempiono gli organi della vita locale. Così la nettezza urbana, i mezzi urbani di comunicazione, l'acqua potabile, l'illuminazione, ecc., sono esclusivamente devoluti agli organi della vita locale; altri servizi sono in varia misura da questi esercitati insieme allo Stato: servizi di assistenza pubblica, d'igiene, di previdenza sociale, d'istruzione ecc. La vita locale è più o meno sviluppata secondo le circostanze storiche, la situazione geografica e l'ordinamento politico di ciascun paese: ha fra gli stati unitari la maggiore espansione in Inghilterra, la minore in Francia; l'Italia rappresenta un tipo medio: così non si trova in essa nè l'accentramento della Francia, nè il grande decentramento della Inghilterra *.

Se lo Stato ha funzione essenzialmente politica, intesa nel senso più largo della parola, il comune è un aggruppamento di famiglie con scopo essenzialmente economico e la cui formazione è dipesa quasi sempre da cause economiche: così gli altri organi amministrativi hanno a loro volta gli stessi caratteri,

* Cfr. libro I, cap. IX.

se non la stessa origine e la stessa importanza *. Naturalmente il crescere e l'intensificarsi dei rapporti sociali nella civiltà moderna ha dato alle attribuzioni dei comuni, sopra tutto, una più larga estensione; e funzioni di carattere intellettuale (l'istruzione) o sociale (l'igiene) si sono venute sempre più sviluppando. In ogni modo la vita locale ha scopo prevalentemente, non mai esclusivamente, economico: così non occorre che la imposizione si basi sul criterio delle controprestazioni; ma può bene avere in mira, almeno in larga parte, la capacità contributiva dei cittadini. Poichè occorre provvedere ai bisogni della vita locale con speciali entrate, la finanza locale è in stretta connessione con quella dello Stato. Ciascun paese ha ordinamenti propri e i principi che regolano la finanza locale sono assai differenti: le origini di alcune imposte locali sono anzi più antiche di quelle dello Stato. D'ordinario i redditi degli enti locali sono costituiti da speciali imposte, o da imposte sui consumi locali, o da aumento sulle imposte dirette dello Stato. L'ordinamento della finanza locale nei differenti paesi è anche più vario che non sia quello della finanza dello Stato; rappresentano tipi assai differenti l'Inghilterra e la Francia, la Prussia e l'Italia, la Russia e gli Stati Uniti di America.

Il principale organo della vita locale è il comune, che ha, come abbiam detto, carattere prevalentemente economico; ciò è la differenza principale con lo Stato, che ha carattere prevalentemente politico. La tendenza che si riscontra nella finanza dello Stato a basarsi sopra grandi imposte indirette da una parte e grandi imposte dirette personali dall'altra, fa riscontro alla tendenza del comune, che mira a ricavare le sue entrate, se non esclusivamente, prevalentemente da grandi imposte dirette reali. È assai difficile che un'imposta più gravosa ci costringa ad andare da uno Stato ad un altro: perciò anche le grandi im-

* Questo concetto è magistralmente sviluppato nella memoria che il Ministro Miquel presentò al Landtag in appoggio dei suoi tre progetti fiscali: che riguardavano anche la finanza locale. *Denkschrift V.* 12 *nov.* 1892 *zu den Entwürfen der preussischen Steuerreform.* V. anche Fiedberg: *Die Besteuerung der Gemeinden*, Berlin, 1887, pag. 3.

poste dirette personali sono compatibili con la esistenza di uno Stato. Ma in un comune non si può chiedere ai cittadini che paghino in proporzione della loro situazione economica in generale: vi sono anche molti individui che hanno interessi ed affari in molti comuni e non potrebbero pagare in tutti in proporzione del reddito complessivo che percepiscono; ma soltanto degli interessi che hanno in ciascuno.

La complessità dei rapporti della vita moderna impone in ogni modo che l'accertamento del reddito complessivo non avvenga nella cerchia ristretta di un comune: la facilità con cui si può passare da un comune all'altro contribuisce a sua volta a dare alla finanza locale come base le imposte reali.

La maggiore difficoltà nell'ordinamento della finanza locale sta in ciò che essa è in diretto contatto con quella dello Stato e in certa guisa dipende da essa. Ai contribuenti importa pagare non eccessivamente e non ingiustamente. D'altra parte, se è logico che lo Stato sia libero nella scelta delle sue imposte, rappresentando una grande collettività, dove le oligarchie non sono possibili o non sono limitate, non si può lasciare che i comuni scelgano liberamente le loro imposte e tanto meno che fissino a piacere le aliquote. In quasi tutti i paesi, dunque, lo Stato fissa le imposte che gli enti locali possono applicare e ne determina le modalità. Naturalmente, poichè in uno stesso paese possono esservi comuni al disotto di 100 abitanti e città di molte centinaia di migliaia di abitanti, bisogna che la finanza locale si adatti alle forme più diverse, lasciando una certa libertà di scelta: la pesante uniformità che è nell'ordinamento della finanza locale francese, e non meno in quella italiana, non può considerarsi come vantaggiosa.

228. Quali sono le funzioni più importanti del governo locale? In generale, in quasi tutti i paesi vi sono servizi che hanno un carattere prevalentemente nazionale e giovano a tutti i cittadini in generale: altri che hanno un carattere locale e danno un particolare vantaggio ai contribuenti di una zona determinata. La differenza spesso non è molto evidente ed è perciò che alcuni servizi spettano nello stesso tempo allo stato e agli enti locali. Questi ultimi mancano di sovranità: il diritto all'imposta deriva ed è riconosciuto solo dallo Stato. Dal punto

di vista sociale si può dire che le amministrazioni locali, sopra tutto i comuni, rappresentino in parte la nazione o l'unità politica nazionale *.

Il comune, la forma più spontanea di organizzazione, rimane dovunque il fondamento della vita locale; ma fra esso e lo Stato vi sono numerosi enti intermedi ed è qui in generale che la differenza è più grande fra i vari paesi moderni.

L'ordinamento amministrativo inglese è essenzialmente diverso da quello dei paesi del continente: esso è una formazione storica che non ha riscontro altrove e presenta una grandissima vitalità. La contea, il borgo, la parrocchia, i comitati speciali per la sanità pubblica, per le vie di comunicazione, per l'insegnamento primario, vivono ciascuno di una vita propria, frutto di trasformazioni lente e secolari. Londra ha, da parte sua, sopra tutto dopo la legge del 13 agosto 1888, un ordinamento speciale. La vita degli enti locali in Inghilterra è così intensa, che le loro spese sono di gran lunga superiori a quelle di ogni altro paese di Europa e comprendono moltissime attribuzioni che altrove sono dello Stato.

Il principale organo della vita locale è la parrocchia, la quale è una circoscrizione civile ed ecclesiastica insieme, che gode di grande economia. La direzione della parrocchia era eletta prima dalla *vestry* (assemblea degli abitanti che pagano l'imposta): la legge del 1804 ha allargata la base elettorale e prendono parte alla nomina del governo della parrocchia gli elettori politici della contea che in essa risiedono. Le parrocchie possono unirsi fra loro e costituire per scopi comuni, sopra tutto di assistenza, *unions*; possono anche, per scopi di viabilità, entrare negli *highwaysdistricts*.

La contea, che è l'esempio più significativo della persistenza delle istituzioni politiche inglesi, poichè le contee con lievi modificazioni durano da dieci secoli, ha a capo lo sceriffo, che da prima rappresentava il potere del monarca e avea funzioni asssi complicate di giustizia, finanza, polizia, forza armata ecc. Anche adesso niuno può essere nominato *scheriff* se non ha nella

* Cfr. Hauriou: *Prècis de droit administratif*, 3.me edit., Paris, 1897, pag. 26.

contea proprietà sufficienti per servirgli di cauzione di fronte alla Corona e al popolo. Dopo la creazione dei giudici di pace, la funzione dello sceriffo è molto diminuita: ma rimane ancora importante per la vita locale. I giudici di pace, nominati dal sovrano, hanno funzioni estese in riguardo alla polizia, alla giustizia, alla viabilità, alla igiene, ecc.; ora però molte delle loro attribuzioni sono passate ai consigli di contea. In quanto alla vita municipale, che è diversissima sopra tutto per le grandi città, bisogna appunto distinguere fra le così dette città *incorporate* (*corporate towns*) e i borghi municipali (*municipal boroughs*).

L'Inghilterra e il Paese di Galles sono divisi in 61 contee, compresa quella di Londra, di grande estensione e assai più importante delle altre: un *county council*, consiglio di contea, è a capo ognuna. Le contee amministrative, a eccezione di quella di Londra, sono divise in distretti sanitari, urbani o rurali: i distretti rurali racchiudono d'ordinario alcune parrocchie. I proprietari e i contribuenti delle parrocchie urbane eleggono ogni 4 anni i membri del *board of guardians*, che dirigono e amministrano le *work houses*.

L'ordinamento locale inglese è estremamente complesso. Dal punto di vista amministrativo si può dire che il territorio nazionale è diviso in contee, entro cui sono i borghi, che godono di un'autonomia quasi completa, anche di fronte alle autorità delle contee. La parrocchia è una istituzione che sta nei limiti dei borghi e delle contee. Gli enti locali sono generalmente assai liberi e solo dal 1871 esiste un *Local government board*, con funzioni di controllo abbastanza larghe *.

Quali sono le spese degli enti locali in Inghilterra? Da parecchi anni (1902) per tutta la Gran Brettagna hanno sorpassato i 3.800 milioni di lire cioè da sole superavano i bilanci di alcuni

* Cfr fra i molti autori: M. D. Chalmers: *Local government*, London, 1883; T. W. Probyn: *Local government and taxation*, London, 1878 e *Local government and taxation in the United Kingdom*, London, 1862 P. Bertoli: *Il governo locale inglese ecc.* Torino, 1897; Arminjon: *L'administration locale de l'Angleterre*, Paris, 1895; Vauthier: *Le gouvernement local de l'Angleterre*, Paris, 1885; ecc.

fra i maggiori stati del continente europeo. Hanno importanza prevalente le spese per la pubblica beneficenza: fra le spese delle municipalità sono anche assai importanti quelle per la viabilità, per la istruzione ecc. *.

229. Rappresenta un tipo tutto affatto diverso l'ordinamento locale francese, su cui è modellato in gran parte quello dell'Italia. Gli organi importanti della vita locale (poichè gli *arrondissements* come i circondari italiani sono soltanto circoscrizioni burocratiche e giudiziarie) sono i dipartimenti e i comuni. Tra le funzioni dei dipartimenti sono in Francia sopra tutto quelle della viabilità e dell'assistenza pubblica; quest'ultima comprende a titolo obbligatorio l'assistenza degli alienati, dei fanciulli assistiti, dei malati a domicilio; a titolo facoltativo tutte le istituzioni di assistenza pubblica che il consiglio dipartimentale crea. Le attribuzioni dei comuni sono in Francia minori che in Inghilterra e anche in Italia; i comuni hanno regime uniforme **.

I due grandi organi di diritto amministrativo sono in Italia la provincia e il comune: la provincia però non ha una funzione ben definita. Sopra tutto per il suo carattere di ente intermedio fra i comuni e lo Stato, spesso ha circoscrizione territoriale molto angusta, spesso non ha tradizione, spesso non corrisponde nè meno alle tradizioni regionali. Le province sono in Italia 69, i comuni 8262. La legge comunale e provinciale stabilisce quali siano le spese obbligatorie delle provincie e dei comuni: fissa in altri termini quale deve essere la sfera minima di attività degli enti locali †. Anche in Italia, come in Belgio e in altri paesi, è ammessa la costituzione di consorzi particolari con fini speciali.

In Italia le spese delle amministrazioni locali si distinguono

* Secondo lo *Statistical Abstract* (1906, firty-third number) le spese locali sono state sterline 152,167,096 nel 1902-3 e le entrate 152,295,439; nel 1903-4 le entrate sono state 158,253,849 Le sole spese locali superavano in Inghilterra l'ammontare del bilancio dello Stato in Francia, in quel tempo!

** Sulle varie forme del Governo municipale nel continente europeo cfr. Albert Shaw: *Municipal Government in the Continent of Europe*, New-York, 1896.

† Articoli 174 e 175 della legge 4 maggio 1898.

in *obbligatorie* e *facoltative*: le prime sono determinate dallo Stato e possono essere sinanco iscritte di ufficio dal potere governativo nei bilanci comunali. Le spese obbligatorie riguardano i servizi di polizia, igiene, sicurezza pubblica e giustizia, l'istruzione, il culto e la beneficenza. Non sempre i limiti fra l'azione dello stato e la locale sono rispettati nei compiti che lo Stato impone obbligatoriamente ai comuni e nei piccoli comuni le spese obbligatorie assorbono la maggior parte del bilancio.

Le spese facoltative riguardano tutti gli altri scopi di civiltà e di benessere che gli enti locali possono proporsi. Le spese facoltative preponderano nei maggiori centri e mancano quasi, a volta, nei bilanci dei comuni minuscoli, oberati dalle obbligatorie. Disgraziatamente non sempre i comuni si limitano a spese facoltative di civiltà e di benessere: in molti casi riguardano cose tutto altro che utili o almeno utili per la maggioranza dei cittadini.

Le spese obbligatorie si dividono in ordinarie e straordinarie, effettive e non effettive. Le non effettive provengono da residui passivi, da partite di giro e da contabilità speciali. Le spese ordinarie sono in aumento continuo, specie le scolastiche, quelle per l'igiene e per l'assistenza pubblica; crescono anche più le straordinarie di viabilità, di fornitura di acque, di fognatura, di sistemazione edilizia, di costruzione di case operaie ecc.

Il governo locale è più plastico che non sia il governo dello Stato: rispecchia in certa guisa meglio l'indole di ciascuna nazione: il governo municipale sopra tutto è destinato a svolgersi più largamente, rappresentando in generale aggregazioni naturali e spontanee.

II.

La finanza locale

230. Donde il governo locale ritrae le sue risorse? A quali funzioni provvede d'ordinario? Delle spese abbiamo già sommariamente parlato. Importanza maggiore ha in questa materia

l'argomento delle pubbliche entrate. La finanza locale è innegabilmente in stretto contatto con quella dello Stato: non solo perchè i contribuenti dello Stato concorrono poi per le amministrazioni locali dei paesi ove risiedono o dove hanno interessi, ma perchè vi sono spesso fini comuni da raggiungere. Vi sono spese locali che, se fruttano particolarmente ai componenti una collettività, si riflettono in certa guisa a benefizio dello Stato: e vi sono spese di quest'ultimo che fruttano particolarmente ad alcune circoscrizioni territoriali. Le spese relative a scopi di Stato hanno una tendenza o politica o generale: così, anche quando lo Stato le mette a carico dei comuni, le dichiara in generale obbligatorie.

Anche per gli enti locali vi sono entrate *originarie* ed entrate *derivate*; e anche per essi prevalgono in generale le prime, il demanio e gli esercizi industriali avendo importanza minore. Il demanio industriale è frequente sotto forma di boschi, di edifizi pubblici, ecc.: spesso il demanio pubblico e il demanio industriale in certa guisa si compenetrano. Le strade, per esempio, sono di demanio pubblico; ma se una società privata vi colloca binari per linee di *tramways*, paga un canone; così il demanio diventa fruttifero.

Hanno sviluppo notevole in molti paesi le pubbliche imprese da parte dei comuni sopra tutto nelle grandi città; la municipalizzazione, come si dice, di alcuni pubblici servizi.

Vi sono alcuni servizi di utilità generale che d'ordinario tendono ad assumere, almeno in parte, la forma di monopoli e che si basano in generale sulla occupazione del demanio stradale.

Noi abbiamo già accennato alla natura di queste intraprese, che quasi sempre escludono la concorrenza. Dove è una società per la produzione del *gaz*, difficilmente se ne impianta una seconda (in Italia solo Torino ha due società), più difficilmente ancora una terza, quasi mai una quarta. In ogni modo l'accrescere il numero non significa che fare una dispersione di ricchezza: cioè moltiplicare inutilmente le spese di impianto. Dove vi sono industrie limitate in numero e viceversa, per lo sviluppo della popolazione, sottomesse alla legge economica della produttività crescente e dove queste industrie non possono formarsi senza occupazione di demanio pubblico, occorre che siano disci-

plinate in guisa da impedire forme di sfruttamento e benefizio di privati imprenditori. La concorrenza è inutile o dannosa o non è possibile quando non si tratti di industrie che forniscono prodotti indispensabili, occupano particolarmente spazi di terreno in situazione favorevole; provvedono generi o servizi che devono essere consumati sul luogo dove esiste l'impianto e in connessione di questo; possono accrescere l'offerta dei prodotti e dei servizi senza aumento proporzionale di spesa o debbono essere armonicamente sotto un'unica direzione *. Molti comuni tendono perciò a esercitare direttamente i tramways, il gaz, la luce elettrica, gli acquedotti per l'acqua potabile, ecc. Alcune volte queste imprese sono molto remunerative: ma anche qualche volta non sono. Nella stessa Inghilterra moltissime intraprese municipali non danno un vantaggio apprezzabile; molte a dirittura sono in perdita. L'idea dunque che il comune eserciti largamente intraprese di utilità pubblica va giudicata solo da un punto di vista della convenienza economica. Ma non è a credere possa riescire vantaggioso o ammissibile l'esercizio di farmacie, di teatri, ecc. come spesso è stato proposto; si tratta qui di industrie non limitate, in continua mutazione e dove i privati fanno assai meglio che le pubbliche amministrazioni †.

Anche la *panificazione* municipale (quando non concorrano circostanze eccezionalmente favorevoli, come la utilizzazione dei cascami o *dechets* di energia elettrica) è una intrapresa assai pericolosa e di nessun vantaggio.

I soli casi dunque in cui si può ammettere utilmente la municipalizzazione di un servizio, è quando rivesta i caratteri già indicati; quando il comune può produrre a un costo eguale, se

* Cfr. Supino: *La concorrenza*, pag. 33-34.

† La letteratura larghissima sulla municipalizzazione si trova fino al 1900 in R. C. Brooks: *A bibliography of municipal problems*, pag. 340 in *Municipal Affairs*, marzo 1901. Cfr. Morelli: *La municipalizzazione dei servizi pubblici*, Torino, 1901; G. Montemartini: *Municipalizzazione dei pubblici servizi*, Milano, 1902; M. Roy Malthie: *Municipal functions*, New-York, 1898; V. Mataja in R. S. del 1895; Munsterberg: *Die Aufgaben Städtischer Sozialpolitik*. Amburg, 1896; Bernis: *Municipal monopolies*, New-York, 1898; ecc.

non inferiore, ai privati ; e quando, mediante l'assunzione di un pubblico servizio in economia diretta, si può avere un vantaggio finanziario che permetta diminuire le vecchie imposte ed evitarne nuove.

Ciò che riesce particolarmente pericoloso nelle imprese municipali è che la gestione di grandi aziende dà al comune, o per dir meglio, ai suoi amministratori, potenti mezzi di corruzione e di dominio, forma una classe privilegiata di operai, che tendono piuttosto a considerarsi come impiegati con danno evidente della impresa ; isterilisce molte attività che si sarebbero determinate. La esperienza della stessa Inghilterra non ha da questo punto di vista un valore decisivo ; i comuni che hanno municipalizzato largamente i pubblici servizi non avendone in generale ricavato i benefizi che si ripromettevano in principio.

Un gran passo si farà quando, smesse le illusioni frequenti in questa materia, si tenderà a restringere la municipalizzazione a quei grandi servizi, che sono specialmente indicati dalla loro natura (illuminazione, acqua, *tramways*) e a piccole intraprese che la convenienza pratica può indicare in ciascuna città ; ma sopra tutto quando si terrà presente che intrapresa a benefizio di un municipio non vuol dire intrapresa esercitata dagli amministratori di un municipio. Molte volte è preferibile che il comune faccia esercitare per conto proprio una pubblica intrapresa da una società privata : i benefici della gestione privata sono così uniti al vantaggio di vedere i proventi di essa destinati alla collettività. Molte volte anche bisogna che il municipio, per non moltiplicare le spese di gestione, di controllo, di riscossione, ricorra a più semplici forme. Così, un municipio che eserciti un acquedotto può colpire tutti cittadini in vista di un consumo medio probabile secondo le professioni e il fitto dell'abitazione e riscuotere la quota di consumo mediante la forma semplice dei ruoli delle imposte dirette. La legislazione dovrà tendere appunto a dare ai comuni le più vaste intraprese che possano assicurare un reddito rilevante ; ma anche a darle in modo che non rappresentino una inutile e dannosa distruzione di ricchezza.

In Italia molti comuni hanno municipalizzato non poche intraprese industriali : un progetto già approvato dalla Camera dei

deputati contiene le norme che regoleranno d'ora in poi questa materia *.

231. Tolte queste entrate originarie degli enti locali, come possono essere concepite le entrate derivate ? La finanza locale per queste ultime può essere basata o su un criterio di autonomia : imposte separate da quelle dello Stato ; o su un criterio di unione : imposte addizionali alle imposte di Stato (*sovraimposte locali*). Se molti paesi tendono verso questo ultimo sistema, è ch'esso presenta più grande facilità per la riscossione. Ma non si può negare che il sistema delle sovraimposte locali spinga alla prodigalità : che ai contribuenti manchi spesso ogni criterio di distinzione fra l'onere che impone loro lo Stato e l'onere che impongono gli enti locali e che le riforme finanziarie dello Stato, anche le più utili, diventino per questo sistema assai difficili.

L'ordinamento tributario inglese rappresenta tipicamente il sistema delle imposte autonome : la Francia il sistema delle sovrimposte.

Quali imposte sono più adatte al sistema tributario locale ? La finanza municipale sopra tutto su quali elementi deve basarsi ? Le imposte più generalmente ammesse sono le imposte dirette reali ; non solo perchè le spese locali vantaggiano in più larga misura coloro che possiedono immobili o esercitano industrie nella zona in cui le spese avvengono ; ma anche perchè sono meno inquisitive. Per le stesse ragioni hanno importanza sempre maggiore i contributi di miglioria (*betterment taxes*), già esaminati altrove, che si pagano dai proprietari d'immobili in una volta sola in corrispettivo di speciali vantaggi recati loro da un'opera di pubblica utilità e le imposte speciali sull'incremento di valore delle aree ediiizie.

L'importanza di queste entrate è limitata però ai più grandi comuni, alle città in sviluppo rapido, non a quelle minori dove il movimento della popolazione e delle industrie è lento. In generale su di esse, come sulla municipalizzazione dei pubblici servizi, esistono molte illusioni : perchè si prendono a esempio,

* Una inchiesta sulla municipalizzazione dei pubblici servizi in Italia è stata pubblicata da R. Bachi in R. S. 15 gennaio 1903.

d'ordinario, alcune città inglesi o americane, in sviluppo rapidissimo e in condizioni quasi eccezionali. In quasi tutti i sistemi tributari locali l'elemento reale predomina sull'elemento personale: alcuni paesi a dirittura hanno anzi cercato di dare le imposte dirette reali ai comuni e di lasciare allo Stato le imposte dirette personali. Queste ultime, se sono sempre di difficile attuazione, sono difficilissime quando si tratti di piccole collettività, dove le investigazioni sono destinate a suscitare gelosie, a turbare e offendere interessi. Perciò alle imposte sul reddito complessivo in pratica si preferiscono imposte sulle manifestazioni esterne del reddito stesso: così l'imposta sul *valor locativo*, che in definitiva è una vera imposta di consumo che si paga sulla spesa per l'abitazione, considerata come indizio di reddito. È vero che si tratta di indizio poco sicuro nelle città, trascurabile nelle campagne, ma è in ogni modo un indizio che è comodo tener presente in molti casi.

È chiaro che le imposte dirette reali escludono quasi del tutto la grande massa dei cittadini, che non possiedono beni immobili, o non possiedono industrie; se le spese locali sono prevalentemente a vantaggio delle persone più ricche, non sono però esclusivamente. Anzi vi sono alcune spese sanitarie, altre per la istruzione, che sono prevalentemente a benefizio delle persone povere. Le imposte indirette non vanno quindi escluse dalla finanza locale. Ma, mentre lo Stato tende ogni giorno più a basare le sue entrate su grandi imposte indirette e come correzione o compensazione su imposte personali sul reddito e imposte di successione, i comuni tendono a basarsi sulle imposte dirette reali, senza escludere alcune imposte indirette sul consumo. Ma in questo caso sono preferibili le imposte indirette immediate anzi che quelle mediate sul consumo; e inoltre per le prime è bene preferire alcuni generi di consumo largo e poco soggetti a mutamenti improvvisi. Alcune imposte indirette su consumi di vero lusso, vetture, domestici, cavalli, biciclette sono spesso redditizie e di facile riscossione. Fra le imposte indirette locali le più dannose sono i dazi interni, sopra tutto quando elevano barriere all'interno di ogni Stato: quando rendono più difficile la circolazione delle merci e determinano forme locali di assurdo protezionismo.

Spesso in alcuni paesi lo Stato accorda ai comuni *dotazioni* e *sovvenzioni*: le prime per una più generale estensione dei compiti dei consorzi politici comunali; le seconde in generale in corrispettivo dell'obbligo di corrispondere a nuovi servizi. Dotazioni e sovvenzioni sono assai sovente rese necessarie dalla incapacità degli enti locali di provvedere ad alcuni obblighi.

232. Ora vediamo, a cominciare dall'Inghilterra, cioè dalla nazione ove la vita locale è più intensa, le linee generali della finanza locale nei vari paesi *. L'Inghilterra ha divisione netta fra imposte di Stato e imposte locali; base di queste ultime è la *poor rate*, l'imposta dei poveri, istituita nel 1601 dalla regina Elisabetta come tributo parrocchiale e poi successivamente modificata. Sono colpiti dalla imposta dei poveri tutti i possessori di miniere, di boschi, di diritti reali, di beni immobili in generale tutti coloro che possiedono redditi fondati. Le entrate dei corpi locali in Inghilterra sono in larga parte costituite da tasse di carattere speciale, aventi una destinazione particolare, così come la *poor rate*, vi sono tasse sanitarie, tasse scolastiche: tasse di polizia, tasse di illuminazione, ecc. Però tutte queste *rates* speciali non sono che una percentuale aggiunta alla *poor rate*. L'imposta dei poveri è come il regolo su cui si modellano le altre imposte locali. E se queste ultime sono autonome, sono sempre proporzionali alla *poor rate* †. Le entrate demaniali sono

* Nei paesi anglosassoni la vita locale è molto intensa. Ne dà la misura l'ammontare delle spese locali. Nel 1914, prima della guerra, negli Stati Uniti di America l'ammontare delle spese dei comuni e degli enti locali superava a dirittura le spese degli stati e del Governo federale. Nel 1914 in Inghilterra le spese dello Stato erano di 194 milioni di sterline, quelle degli enti locali di 171.

† Palgrave (in J. R. SS., pag. 136) annoverava 44 speciali autorità che prelevano *rates* per scopi differenti. In Inghilterra gli enti locali o ritraggono le loro entrate dalla *poor rate* o da imposte speciali sulle bevande alcooliche, sulle rivendite, su alcune materie di lusso. Secondo dati che si riferivano al 1916-17 (*Statesman's Yearbook*, 1920) le entrate degli enti locali erano di 199 milioni di sterline: 88 derivavano dalla *poor rate*, 32 dagli esercizi di gaz, acqua, luce elettrica, 13 dalle tramvie, 28 dai contributi governativi, 11 da prestiti, 27 da entrate varie. Ciò senza tener conto delle sovvenzioni (*grants*) che derivavano dal Tesoro e che ammontavano a 25 milioni di sterline.

a bastanza alte per i corpi locali nella Gran Brettagna : ogni giorno più si sviluppano poi anche in essa i redditi derivati da concessioni di monopoli industriali, acqua, gaz, ecc. ; le sovvenzioni dello Stato ai corpi locali sono anche assai rilevanti. L'ordinamento della finanza locale inglese si basa dunque su imposte e tasse speciali, prevalentemente dirette e reali e in gran parte destinate a speciali servizi, su molte imposte indirette sui prodotti demaniali e sui servizi pubblici e in larga misura su sovvenzioni dello Stato o *grants*. Questi sussidi sono in generale destinati alle autorità locali per determinate spese, da eseguirsi sotto il controllo e con la revisione dello Stato. Da alcuni anni a questa parte, ma sopra tutto dopo il 1858, lo Stato ha preso su di sè molte spese che prima erano dei comuni (come per esempio quelle per le carceri) e ha sviluppato il sistema dei *grants*, o sussidi condizionali, che ha trasformato poi nel 1888, cedendo agli enti locali non poche entrate di Stato, derivanti sopra tutto da imposte indirette e anche da una partecipazione alla imposta di successione. È un ordinamento speciale dunque, dove le imposte dello Stato e quelle degli enti locali rimangono divise : mentre nella più gran parte dei paesi del continente le imposte locali sono prevalentemente o al meno in parte addizionali di quelle di Stato.

La finanza locale francese si basa su criteri interamente diversi. I dipartimenti francesi non hanno che imposte dirette, cioè i centesimi addizionali sulle grandi imposte dirette dello Stato. Vi sono centesimi ordinari e straordinari, che si suddividono in centesimi generali, senza designazione speciale e centesimi speciali cioè con particolare designazione (per esempio : il catasto, le strade vicinali, ecc.). Questi centesimi sono stabiliti dal Consiglio generale del dipartimento nei limiti fissati annualmente dalla legge di finanza. Le entrate dei comuni in Francia sono rappresentate dai centesimi addizionali sulle imposte dirette dello Stato, che presentato gli stessi caratteri delle imposte dei dipartimenti : da alcuni prelevamenti su speciali imposte di Stato (patenti, cavalli e vetture, velocipedi) : da alcune imposte e tasse speciali e dalle imposte sul consumo locale (*octrois*). In Francia i dazi di consumo sono molto molesti agli scambi e la loro produttività è relativamente scarsa. Le spese di riscos-

sione anche nelle città maggiori superano in media il 6 per cento, in alcune sorpassano il 10, in qualcuna perfino il 20. Si può osservare che la finanza locale francese è troppo strettamente legata a quella dello Stato e che ancora adesso attende un diverso e più moderno indirizzo.

Le finanze locali della Prussia, riordinate in base alla legge del 14 luglio 1893, offrono un esempio importantissimo delle nuove tendenze che prima della guerra si erano manifestate in questo campo. La legge prussiana del 1893, partendo dal principio che le imposte reali sono più adatte ai comuni, le imposte personali allo Stato, cercò di fare in guisa che ogni abitante partecipasse alle spese comunali e pagasse le imposte in proporzione soltanto del vantaggio ricavato da queste spese. Il comune deve prima di tutto valersi delle risorse demaniali, dei contributi relativi a pubbliche imprese, delle tasse: solo in caso che questi cespiti siano insufficienti può stabilire imposte, dando prima la preferenza alle imposte indirette. Dovendo ricorrere a imposte locali dirette, la legge favorisce la formazione di imposte reali speciali, la legge non permette ai comuni alcuna imposta sul reddito, se non in alcuni casi sotto forma di centesimi addizionali all'imposta di Stato. Le imposte dirette reali (*Realsteuern*) sono tre: quella sulla proprietà fondiaria rurale e urbana, quella sulle patenti industriali, quella infine sui grandi magazzini creata con legge 18 luglio 1900. Dalle imposte indirette sono esenti la carne, i cereali, le paste, le patate e i combustibili, cioè gli oggetti di prima necessità. In fondo la finanza locale prussiana si basa largamente sulle entrate demaniali, sulle tasse, sulle imposte dirette reali; su imposte indirette, che escludono i consumi di prima necessità. I comuni prussiani sono rigidamente controllati dallo Stato, mediante il Ministero dell'interno nella loro gestione finanziaria.

La finanza locale dell'Italia * si basa su un complicato sistema di imposte dirette e indirette. Le province alimentano i loro bilanci quasi esclusivamente con centesimi addizionali alle due imposte fondiarie sui terreni e sui fabbricati.

* Cfr. Derbanne: *op. cit.*, pag. 56 e seg.; Wagner in F. A. de 1891-2; Seligman: *Essay; Annuaire de législation étrangère*, Paris, 1894; ecc.

Il sistema finanziario dei comuni poggia:

1 sulla sovraimposta alle contribuzioni dirette sui terreni e sui fabbricati;

2 su minori imposte dirette, come l'imposta di famiglia o fuocatico;

3 su un gran numero di imposte indirette. Principale fra tutte è il dazio di consumo, autonomo o addizionale. Seguono l'imposta sul valor locativo delle abitazioni, le imposte sulle bestie da tiro, da soma e da sella, l'imposta di esercizio e rivendita, l'imposta sul bestiame agricolo, sui domestici, sui cani, sulle vetture private, ecc. Con legge 11 decembre 1910 è stata consentita ai Comuni, che siano stazioni climatiche o balnearie, l'imposizione di una tassa di soggiorno, la quale non può superare le lire 10 per ogni persona che si rechi nel Comune a scopo di cura e vi dimori oltre quattro giorni. Tasse simili di soggiorno ebbero origine e sviluppo negli Stati dell'Europa centrale (*Kurtaxe*). Furono poi consentite in Francia (legge 13 aprile 1910) e in Italia.

Manca per tutte queste contribuzioni un opportuno coordinamento: il sistema tributario locale è stato formato da successive sovrapposizioni ed ha risentito l'azione continua dei bisogni nuovi della finanza dello Stato *.

233. L'imposta è prerogativa sovrana dello Stato, gli enti di diritto amministrativo è solo dallo Stato che ricevono il diritto alla imposta. Or lo Stato può in alcuni casi aiutare lo svolgersi di particolari associazioni o consorzi professionali o confessionali, accordando loro come fondamento il diritto a prelevare contributi da coloro che ne fanno parte. Possono essere costituiti e funzionare in tal guisa camere di commercio, consorzi agrari, consorzi industriali, ecc. Qualche volta lo Stato può anche obbligare gli ascritti a una religione che non è quella

* Cfr. fra le numerose pubblicazioni sulla finanza locale in Italia: Lacava: *La finanza locale in Italia*, Torino 1875; Alessio nella R. S. del 1896 e nel G. d. E. del 1899; Magliani: *La questione finanziaria dei comuni* nella *Nuova Antologia* del 1878, sett. e ott.; Conigliani: *La riforma delle leggi sui tributi locali*, Modena, 1898; Caronna: *I tributi comunali in Italia*, Palermo 1900; De Francisci-Gerbino: *Studii sui prestiti comunali*, Palermo 1909.

della maggioranza, nè quindi quella dello Stato, a versare contribuzioni speciali alla propria chiesa per assicurarne l'esistenza. In ogni modo dunque, poichè la imposta è prerogativa sovrana dello Stato, esso solo può imporre contribuzioni coattive a vantaggio di speciali associazioni o consorzi, di carattere economico o sociale.

NOTA

In Italia due sono gli organi essenziali della vita amministrativa: la provincia e il comune.

Le amministrazioni provinciali devono adempiere a due ordini di spese: l'uno riguardante il loro funzionamento (costituzione e conservazione del patrimonio, personale amministrativo, ecc.), l'altro una serie di servizi pubblici in cui prevale l'interesse locale. Bisogna aggiungere che fra le spese obbligatorie delle provincie ve ne sono alcune, le quali non rispondono in alcuna guisa a una ripartizione razionale: molte volte lo Stato non ha fatto che riversare sulle province e i comuni spese che avevano carattere generale, senza badare affatto alla loro natura. Le spese obbligatorie più importanti sono quelle che riguardano, oltre il funzionamento dell'amministrazione provinciale: le *opere pubbliche* designate dalla legge; il mantenimento dei manicomi e degli esposti (*beneficenza*); l'accasermamento di carabinieri e il locale e il mobilio per le autorità di pubblica sicurezza (*sicurezza pubblica*); il concorso al servizio forestale, ippico o antifillosserico (*agricoltura*); il concorso ad alcune spese per la *istruzione pubblica*; la conservazione del vaccino; le ispezioni sanitarie nel caso di epidemie, epizoozie ecc. (*sanità e igiene*); e infine una serie di servizi senza speciale carattere: come concorsi per giunte tecniche per la imposta fondiaria, concorso per il tiro a segno nazionale, fornitura di alloggio e mobili ai prefetti e sottoprefetti.

Le province le quali non eccedano nella sovraimpostazione più di cinquanta centesimi per ogni lira di imposta provinciale erariale sui terreni e sui fabbricati possono assumere altre spese, che non è necessario indicare, poichè, avendo carattere *facoltativo*, sono diversissime.

Le spese effettive delle 69 province del Regno d'Italia, secondo i bilanci di previsione per l'anno 1909 raccolti dalla Direzione Generale della Statistica e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* del 25 giugno 1910 ammontavano a lire 130.106.456; la parte obbligatoria di tali spese assorbiva lire 121.111.362 e le facoltative lire 8.995.094 e cioè su 100 lire di spese in totale le spese facoltative rappresentavano lire 6.9.

Le spese erano così ripartite:

		Cifre effettive	Cifre proporzionali a 100 di spesa totale
Oneri patrimoniali		lire 11.480.890	8 8
Spese generali		» 12.465.771	9.5
Igiene		» 774.092	0.6
Sicurezza pubblica		» 5.315.170	4.1
Opere pubbliche		» 55.875.284	43.0
Istruzione pubblica		» 7.638.015	5.9
Agricoltura industria e commercio		» 1.900.847	1.4
Beneficenza	esposti	» 6.223.215	4.8
	maniaci	» 26.115.786	20.1
	altre spese	» 2.317.386	1.8
		lire 130.106.456	100.0

Dalle cifre sopra riportate si rileva che circa il 70 per cento delle spese effettive stanziate nei bilanci delle Provincie è destinato ad opere pubbliche ed alla beneficenza, particolarmente a vantaggio degli alienati poveri; questi due scopi infatti assorbono 91 milioni circa sopra un totale di 130 milioni.

È notevole il fatto che per le provincie come per i comuni le spese facoltative non rappresentano che una minima parte: quasi tutte le entrate sono assorbite dagli oneri che la legge impone e che solo in parte hanno interesse locale. Per molti anni, per presentare il bilancio dello Stato in pareggio, si è usato riversare sulle provincie, e sui comuni moltissime spese, le quali è addirittura assurdo che gravino gli enti locali.

Le entrate effettive delle 69 province del Regno erano previste per l'anno 1909 in L. 121.661.877, delle quali 113.396.231 erano costituite da entrate ordinarie e 8.265.646 da entrate straordinarie (cioè concorsi per opere pubbliche, per la pubblica istruzione, altri concorsi, rimborsi, alienazioni d'immobili fuori d'uso, ecc.).

La maggior parte della entrata della provincia è data dalla *sovraimposta provinciale* sui *terreni* e sui *fabbricati* che si prevedeva dovesse dare nel 1909 lire 107.182.479 e cioè il 94.5 per cento delle entrate ordinarie previste. Le altre entrate hanno tutte una piccola importanza, infatti le *rendite patrimoniali*, rappresentano il 2.6 per cento delle entrate previste, i *proventi diversi*, il 2.7 %, *le tasse e diritti* il 0.2 %

È utile confrontare le principali risultanze della statistica dei bilanci provinciali per l'anno 1909 con quelle della statistica del 1899 Le entrate e le spese delle province che nel 1909 si bilanciavano come si è detto, in L. 183.772.634, nel 1899 si bilanciavano in L. 131.676.329. Facendo i confronti separatamente per i titoli principali delle entrate e delle spese, si nota che le entrate effettive, le quali nel 1899 ascendevano a lire 94.857.667 salirono nel 1909 a lire 121.661.877, con un aumento di oltre 27 milioni, pari al 28 % circa.

L'aumento maggiore, in cifre assolute, è dato dalla sovraimposta sui terreni e fabbricati, la quale da 86.810.289 lire nel 1899 è salita a L. 107.182 - 479 nel 1909.

Passando alle spese si trova che quelle effettive, le quali furono di lire 97 143 495 nel 1899 salirono nel 1909 a lire 130.106.456 con un aumento di ben 33 milioni, pari al 34 % : aumento superiore a quello verificatosi nell'entrate effettive, sia in cifre assolute, sia in cifre proporzionali.

Esaminando le spese secondo i titoli, l'aumento più forte avvenne nelle spese obbligatorie ordinarie e straordinarie, essendo cresciute le prime da lire 68.382.556 nel 1899 a lire 92.744.460 nel 1909, e le altre da lire 19.281.172 a 28.366.902 ; mentre nelle spese facoltative si è verificata una diminuzione di circa mezzo milione, da lire 9.479.767 nel 1899 a lire 8.995.094 nel 1909.

Considerando invece le spese secondo i principali titoli di esse, troviamo che l'aumento di 33 milioni verificatosi nel decennio per il complesso delle spese effettive è per la massima parte, ossia per ben 26 milioni, assorbito dai due titoli : spese per opere pubbliche, che da lire 41.398.852 nel 1899 salirono a 55.875.284 lire nel 1909 e spese per il mantenimento dei maniaci che da lire 14.420.585 nel 1899 salirono a lire 26.115.786 nel 1909. Anche gli altri titoli di spese presentano un aumento, ma in misura più modesta. Infatti gli oneri patrimoniali da 9.755.529 lire nel 1899 salirono a 11.480.890 nel 1909 ; le spese generali da 10.244.336 a 12.465.771 ; le spese per l'igiene da 276.603 a 774.092 ; quelle per la sicurezza pubblica da 5.207.624 a 5.315.170 ; per l'istruzione pubblica da 5.807.127 a 7.638.015 e finalmente le spese per l'agricoltura, l'industria ed il commercio salirono da lire 1.457.627 a lire 1.900.847.

L'ultimo anno di cui abbiamo notizia per i bilanci provinciali di previsione è il 1915. Ammontavano nel complesso a 259 milioni. Le entrate ordinarie erano costituite da 3.7 milioni di rendite patrimoniali, solo 10.2 milioni di proventi diversi, da 143.1 milioni da sovraimposte tasse e diritti (di cui 141,2 milioni da sole sovraimposte), 11 milioni da entrate straordinarie ; 50.4 milioni da movimento di capitali, cioè sopratutto da debiti.

Ma in questi anni l'aumento delle spese provinciali è stato grandissimo, se bene in proporzione assai minore dei comuni e quindi il *deficit* dei bilanci provinciali è assai rilevante.

Nel 1915 le spese erano costituite sopra tutto da opere pubbliche per 46.3 milioni di spese obbligatorie ordinarie e 49 milioni di spese obbligatorie straordinarie ; da beneficenza e principalmente manicomi, per 50.1 milioni di spese ordinarie e 2.4 di spese straordinarie.

* * *

Hanno assai maggiore importanza ed estensione le spese dei comuni, le quali rappresentano più fedelmente lo sviluppo della vita locale. Come per le provincie così per i comuni, la legge italiana indica quali siano le spese obbligatorie. Oltre quelle che riguardano il funzionamento dell'amministrazione comunale e la gestione del patrimonio, sono per i comuni obbligatorie le spese che riguardano la manutenzione delle strade, delle piazze,

delle opere idrauliche per la difesa dell'abitato (*opere pubbliche*); dei cimiteri, delle guardie campestri e urbane, della illuminazione delle vie e delle piazze, del servizio sanitario per i poveri (*polizia locale e igiene*). Inoltre la legge 15 luglio 1877 poneva sui comuni tutto il peso dell'insegnamento elementare, che è obbligatorio e gratuito (*istruzione pubblica*).

La legge 8 giugno 1911 sulla istruzione primaria modifica in parte la disposizione della legge del 1877 e pur creando nuovi aggravi anticipa ai comuni la spesa necessaria all'obbligo della istruzione. Oltre queste spese obbligatorie principali, ve ne sono altre minori: come il concorso al mantenimento degli esposti e degli inabili al lavoro e ad alcuni servizi di culto.

Infine la legge mette fra le spese obbligatorie dei comuni alcune che in niuna guisa possono considerarsi come d'interesse locale. Così, per esempio, la tenuta dei registri dello stato civile, le spese per le elezioni, la custodia dei detenuti nelle carceri mandamentali, il mantenimento degli uffici di conciliazione e perfino quote di concorso per altri uffici giudiziari. Solo quando i comuni abbiano adempiuto a queste spese di carattere obbligatorio, possono fare spese di altra natura, dette quindi facoltative. Ma le spese obbligatorie sono tante e di così diversa indole, che lasciano poco margine.

Difetto fondamentale dell'ordinamento italiano è la *uniformità* di tutte le disposizioni riguardanti la vita locale: comuni di 100 abitanti (e ve ne sono 11 che hanno meno di 100 e oltre 50 che hanno fra 100 e 200) hanno gli stessi ordinamenti, sono retti dalle stesse norme che i comuni di oltre mezzo milione di abitanti. *Unità* non vuol dire *uniformità*: e la pesantezza dell'ordinamento amministrativo italiano è sopra tutto nella sua desolante uniformità. Anche quando in una provincia si manifestano inconvenienti e fatti di natura speciale, niuno osa proporre leggi e ordinamenti speciali. Il pregiudizio dell'*uniformità* (che nulla ha che fare con il sentimento della unità) è un vero letto di Procuste.

Le *spese effettive* dei comuni nel 1899 erano di 467.7 milioni, di cui meno di 55 facoltative. Ciò dimostra ancora una volta come le gravi spese degli enti locali, di cui la proporzione di accrescimento è stata rapidissima, sono state non già determinate da spirito di dissipazione dei comuni, ma imposte dalle leggi. Di tutti i 467.7 milioni di spese fatte nel 1899 fra obbligatorie e facoltative, 81 milioni rappresentavano *oneri patrimoniali*, di cui 51 interessi di debiti; 98.2 milioni *spese generali* costituite in gran parte da paghe degli impiegati e salariati e aggi ai tesorieri, pensioni, spese per il personale per la riscossione del dazio di consumo, ecc.; 92.6 milioni rappresentavano spese per *polizia locale* e *igiene*; 10.7 milioni spese per *sicurezza pubblica* e per *giustizia*; 76.1 spese per *opere pubbliche*; 80 spese per *istruzione pubblica*; 3.2 spese per *culti* e 34.6 milioni spese per *beneficenza*.

Nel 1912 poco prima della guerra le spese dei comuni erano salite a 1.339 milioni: 89.1 milioni di oneri patrimoniali per interessi dei debiti; 567 di spese obbligatorie ordinarie (di cui 125.7 di spese generali, sopra tutto per impiegati, 125.3 di polizia locale e igiene, 3.8 di sicurezza pubblica e giustizia, 57.8 di opere pubbliche, 135.7 di istruzione pubblica, 2.3 di culti, 27 di beneficenza); 300 di spese obbligatorie straordinarie (di cui 93.6

di pulizia e igiene, 101 di spese pubbliche, 58 di istruzione pubblica), 92 di spese facoltative quasi tutte per gli stessi scopi.

Le entrate effettive non erano che 766 milioni; ciò che dimostra come da molti anni i comuni italiani vivano in gran parte sul debito e come vi siano disavanzi cronici e pericolosi. Delle entrate ordinarie 200 milioni derivavano dal dazio consumo, 117 dalla sovraimposta comunale sui terreni, 77.3 dalla sovraimposta sui fabbricati, ecc.

Ma che cosa è accaduto dopo il 1915?

Per effetto dell'aumento dei prezzi e spesso anche per abuso come nei maggiori comuni gli stipendi sono stati duplicati, triplicati, quadruplicati, in molti comuni assorbono la quasi totalità delle entrate ordinarie effettive. Fenomeni veramente morbosi di un periodo che deve considerarsi come transitorio.

Per provvedere a entrate così rilevanti i comuni possono contare in minima parte su *rendite patrimoniali:* esse rappresentano 74.4 milioni nel 1912 e sono ben lungi dal costituire l'entrata principale. Sono sempre le imposte che costituiscono la base di tutte le entrate, le stesse tasse municipali avendo importanza assai minore.

Non essendo possibile fare un esame dettagliato, sarà dato un cenno di ciascuna imposta e tassa.

1. Principalissima fra tutte le imposte comunali è il *dazio di consumo*, che ha reso da solo nel 1912 oltre di 200 milioni. Sono soggetti a dazio esclusivamente comunale le farine, il pane e le paste nel limite del 10 per 100, estensibile con decreto reale fino al 15 per 100. I comuni sono anche in diritto di imporre fino al 20 per 100, la introduzione dei seguenti generi: birra ed acque gazose, pollame, uova, cacciagione e selvaggina, latticini, pesci, erbaggi, frutta, foraggi, dolci, generi coloniali, conserve, combustibili, materie grasse, profumerie, carte, cristalli, metalli, legnami d'opera, mobili, utensili di legno, materiali da costruzione, neve, ghiaccio. Possono essere soggetti anche a dazio altri prodotti, sentito il parere della Camera di commercio e del Consiglio di Stato ed in seguito a decreto reale. Data però la scarsezza del consumo e la povertà di molte province, si può dire che il grosso cespite di entrata sia stato costituito finora dai generi farinacei. Su i generi colpiti da dazio governativo vi possono essere sovraimposte comunali, che però non devono sorpassare 50 per 100 del dazio governativo, il quale deriva dalla differenza fra il dazio riscosso al netto delle spese e il canone annuo di abbonamento dovuto allo Stato. Come abbiamo già detto altrove la legge del 23 gennaio 1902 ha abolito entro il 1904 il dazio sui farinacei. Lo Stato contribuisce all'abolizione con speciali quote di concorso in ragione di otto decimi del provento del dazio abolito per i comuni chiusi e di sette decimi per i comuni aperti. A favore dei comuni in cui viene a cessare il dazio sui farinacei sono state concesse altre tasse e il diritto di metter dazi sulle carni, sui foraggi, sui materiali di costruzion di edifici nuovi, sul consumo del gaz luce e della energia elettrica per illu minazione: e anche ove i mezzi indicati fossero inefficaci, di elevare la sovraimposta, ecc.

Dopo il decreto legge 28 aprile 1918 che ha sospeso i canoni di abbonamento governativo il dazio consumo in alcune città è riescito a rappresentare nei bilanci comunali di alcune grandi città l'entrata fondamentale, anzi la entrata su cui si regge prevalentemente la finanza comunale.

2. segue in ordine di importanza la *sovraimposta sui terreni e i fabbricati* che giusta la legge, non deve eccedere i 50 centesimi della imposta pagata allo Stato, nè la sovraimposta stabilita nei bilanci del 1894. Per eccedere il limite del 50 per 100 i comuni devono prima aver esaurito altre risorse, cioè aver stanziato in bilancio il dazio di consumo, le tasse di esercizio sulle vetture e i domestici, di licenza, e almeno una delle tasse di famiglia, valor locativo e bestiame agricolo. Il limite del 50 per 100 nei centesimi addizionali è generalmente sorpassato; poichè, invece di rimanere al di sotto di 100 milioni, i centesimi addizionali rendevano nel 1912 la somma di L. 194.3, di cui 117 per imposta sui terreni e 77.3 la imposta sui fabbricati. Con i decreti legge 6 gennaio 1918 e 13 febbraio 1919 il Governo permise fino all'anno seguente alla pace la disegnata sovraimposizione dei terreni e dei fabbricati senza alcun limite. Il decreto legge 4 maggio 1920 ammise anche che i redditi per industriali e professionali delle categorie B. e C., esclusi i redditi tassati per rivalsa, possano essere colpiti per non oltre dieci centesimi per ogni lira di imposta erariale.

Vi è poi un svariatissimo sistema di tasse e di imposte: sopra tutto imposte sul consumo, di natura assai diversa. Vanno ricordate, oltre le due imposte fondamentali di cui si è detto;

3. la *imposta di esercizio e di rivendita sui generi non soggetti a monopolio governativo*, la quale può essere applicata a tutti gli esercenti una professione, un commercio o un'industria, non dipendente dalle amministrazioni pubbliche. Per l'applicazione di questa imposta i comuni sono divisi in sei classi, secondo il numero degli abitanti ed è fissato per ogni classe il massimo imponibile. Rendeva nel 1912 circa 14.6 milioni. Risale alla legge 11 agosto 1870. Colpisce l'esercizio di un'arte, di un commercio o di un'industria qualsiasi e la rivendita di qualunque merce. È una specie di imposta sulle patenti. L'ammontare della imposta è commisurato al reddito ricavato dall'esercizio oppure al dazio di consumo pagato per la rivendita delle merci oppure infine al reddito per imposta di ricchezza mobile attribuito all'esercizio della rivendita obbligatoria pei comuni che eccedono il limite della sovraimposta. Può riscuotersi ripartendo in categorie i soggetti: le quali variano da 4 a 30, secondo la popolazione;

Modificata successivamente con i decreti legge 30 ottobre 1915 e 7 aprile 1921 ha ora limiti d'imposizione nolto alti nelle grandi città e spesso è una vera imposta di patente non bene organizzata. Questa imposta è obbligatoria per i comuni che eccedono i limiti legali della sovraimposta;

4. la *imposta sul valore locativo delle abitazioni*, è pagata da qualsiasi persona che abbia a sua disposizione un appartamento con mobili propri o di altri. Questa imposta prende la spesa per l'abitazione (reale o presunta) come indice di agiatezza. È applicata in forma proporzionale con l'aliquota massima del 2 per 100 o con il sistema graduale nei limiti dal 4 al 10 per

cento. È applicata in pochi comuni e rendeva nel 1907 circa 3 milioni e mezzo.

È imposta indiretta. Colpisce la rendita complessiva di qualunque privato assumendo come criterio di rendita il valore locativo della abitazione, il quale si desume a sua volta dal suo affitto reale o presunto. È riscossa a mezzo di ruoli per dichiarazione del contribuente accertata da apposita commissione. Può essere applicata con saggi proporzionali non più alti del 2 % o progressivi graduati dal 4 al 10 % (legge 28 giugno 1866).

Rendeva 4.3 milioni nel 1912; ora è straordinariamente aumentata. Sono esenti gli opifici e gli stabilimenti industriali con i magazzini che ne dipendono, i locali degli uffici pubblici, delle scuole, delle società di mutuo soccorso e degli istituti di beneficenza;

5. le imposte su alcuni consumi ritenuti di lusso o di godimento: le vetture, pubbliche e private, i domestici, i cani, e le imposte sul bestiame, ecc. La *imposta sulle vetture* colpisce o le vetture pubbliche o le vetture private, e queste ultime secondo la importanza del comune. I comuni sono divisi in 5 classi a seconda della popolazione. Le vetture si dividono in categorie, secondo la loro capacità e secondo il numero di ruote e di cavalli. L'imposta è facoltativa. La *imposta sui domestici* di poca importanza e anche di poca simpatia può essere applicata a chi ha persone al suo servizio col limite di 10 lire per ogni uomo e di 5 per ogni donna e può essere raddoppiata per i domestici che indossano divise speciali o livree. *La imposta sui cani* esenta i cani destinati alla custodia del gregge e degli edifizi rurali, i cani lattanti, i cani che servono di guida ai ciechi e quelli non appartenenti a persone che hanno stabile dimora nel comune. *La imposta sul bestiame* è di due forme differenti: colpisce il bestiame agricolo e bestie da tiro, da sella e da soma. L'imposta sul bestiame agricolo è spesso singolarmente dannosa e ingiusta e ha dato luogo in pratica a inconvenienti gravi. Tutta la imposta ha reso 20,4 milioni nel 1912;

6. la *imposta di famiglia o fuocatico*, colpisce ciascuna famiglia in proporzione della sua agiatezza. Ha un limite massimo e minimo stabilito dal regolamenti municipali; è una vera imposta sul reddito con limiti molto rigidi: ha reso nel 1912 oltre 35 milioni. Questa imposta diretta, se fosse meglio organizzata, potrebbe avere molta importanza in un assetto migliore della finanza locale; se non fosse più opportuno cambiare a dirittura, nel senso della Prussia, l'ordinamento della finanza locale. Ora dà luogo in pratica a molti inconvenienti.

L'imposta (comunemente e impropriamente detta tassa) di famiglia o fuocatico, risale alle legge 26 luglio 1868. «Colpisce il reddito complessivo delle famiglie o delle persone unite da vincoli di parentela o di affinità o di agnazione o di cognazioni viventi insieme con patrimonio unico o comune», È applicata distinguendo le famiglie di ogni comune in classi entro i limiti stabiliti dai regolamenti provinciali a secondà della loro agiatezza presunta; ad ogni data classe corrisponde una quota fissa di imposta. Il reddito si accerta in base ai ruoli di ricchezza mobile o alle somme pagate per le imposte sui terreni o sui fabbricati e più generalmente in base alla agiatezza

presunta con esenzione dei redditi minimi. I comuni possono o pur non adottarla: lo devono però quando vogliono eccedere i limiti legali della sovraimposta e non hanno ancora applicata la tassa (imposta sul bestiame);

7. le *tasse scolastiche*, che rendono molto poco. La scuola primaria essendo obbligatoria e gratuita, queste tasse sono ricavate dalle scuole secondarie municipali, dagli asili d'infanzia, ecc.;

8. le *tasse sulle occupazioni di spazi ed aree pubbliche*, che colpiscono sopra tutto coloro che occupano suolo pubblico, le mostre, le vetrine, le tende sporgenti;

9. le *tasse di licenza*, per apertura o vidimazione annuale delle licenze, per alberghi, caffè, osterie, locande, liquorerie, sale da bigliardi o bagni pubblici. Hanno reso meno di mezzo milione nel 1907;

10. le *tasse di macellazione*;

11. una serie di *tasse minori*, e di piccole imposte che comprendono i *diritti di peso e misura*; una *tassa sulle fotografie*, bizzarramente ideata e che non è stata mai attuata in nessun comune, una *tassa sulle insegne*, una *partecipazione ai dritti* negli atti dello stato civile, di segreteria, sugli atti dei giudizi di conciliatori, ecc.;

L'ordinamento della finanza locale in Italia appare formato per successive sovrapposizioni, spesso contraddittorie, con imposte e tasse di natura diversissima.

Ogni utile riforma finanziaria deve cominciare dalla finanza locale.

Alla fine del 1911 i debiti dei comuni ammontavano a 1.659 milioni, i debiti delle province a 304 milioni; ora il debito locale ammonta forse a oltre 3 miliardi.

Converrà in avvenire quando l'Italia avrà una situazione di credito stabile 1) consolidare il debito delle grandi città e unificare il debito dei comuni riducendolo al tasso stesso della rendita pubblica; 2) passare alle province e ai comuni interamente la imposta fondiaria sui terreni e sui fabbricati; 3) dare allo Stato tutto il dazio di consumo, trasformandolo sul tipo delle accise inglesi; 4) completare le deficienze eventuali che ne venissero alla finanza dello Stato con una moderata imposta generale sul reddito con carattere personale da sovrapporsi alle imposte dirette reali

APPENDICE I.

I SISTEMI D'IMPOSTE.

Nessun paese ha avuto mai un'imposta unica : è probabile che nessuno l'avrà mai. Come i redditi assumono forme assai diverse, così anche i sistemi tributari : quindi le imposte sono assai differenti ora da quelle del passato, tendono ancora a mutare.

Spesso, come abbiam già notato, si esagerano le virtù civili di alcuni paesi che esentano i consumi di prima necessità : ciò dipende dalla loro ricchezza. Colpendo i consumi voluttuari o non necessari essi ricavano in esuberanza ciò che occorre loro : perchè colpirebbero i consumi necessari ?

Si constata anche assai spesso che nei paesi più progrediti le imposte dirette reali hanno un'importanza sempre minore e che viceversa le imposte dirette personali assumono una importanza crescente. E bene ; anche ciò è meno un merito di una finanza più illuminata che di una condizione di cose migliore e più vantaggiosa. L'imposta reale è indispensabile ai paesi poveri, come la sola che permetta di colpire il reddito alla fonte senza eccezioni o mitigazioni personali : l'imposta personale, perduto il primitivo carattere, corrisponde a condizioni più floride della economia e della finanza pubblica. Così l'imposta applicata col metodo di contingenza è sostituita ogni giorno dall'imposta di quotità, dove le riscossioni sono più facili e più sicure e l'economia pubblica in sviluppo.

Le imposte indirette sono la base di tutta la finanza moderna : rappresentano in alcuni paesi la quasi totalità delle entrate, in tutti sono prevalenti. Ma, mentre i paesi poveri ricavano le loro grandi entrate dalle imposte indirette sui consumi di prima necessità : grano, sale, cotone, petrolio, ecc., i paesi ricchi non colpiscono che i consumi voluttuari, sopra tutto gli alimenti nervini (tabacco, thè, caffè, cacao, alcool ecc.), e in generale consumi non necessari alla esistenza. Ciò non prova un migliore stato d'animo, ma una migliore situazione. L'Inghilterra, esclusivamente da un piccolo dazio di entrata sul thè, ricava poco meno del doppio che la Spagna non ricavi da una asprissima imposta sul sale.

Le imposte dirette a loro volta tendono nei paesi ricchi a esentare i redditi minori, ad abbandonare i sistemi di contingenza, a dare una prevalenza sempre più grande all'elemento personale.

Ciò che avvertiamo ci sarà reso più evidente dall'esame sommario dell'ordinamento finanziario di alcuni paesi.

Noi desideriamo dare le linee dei sistemi finanziari dei principali stati. Ma quali sono ora questi sistemi negli stati continentali di Europa usciti dalla guerra? Molti si possono ritenere già falliti: vivono sulla carta moneta. Nuove emissioni si succedono ogni giorno: vi sono paesi che emettono diecine di milioni di carta moneta ogni giorno, altri centinaia di milioni. È la finanza del fallimento. Anche i paesi vincitori ricercano le entrate dove possono, come possono, faticosamente.

Per dare dunque un'idea dei sistemi finanziari bisogna parlare dei sistemi finanziari prima della guerra. Parlare della situazione attuale è descrivere un periodo assolutamente eccezionale. E se pur troppo questo periodo durerà per molti anni, non è meno vero che il suo carattere patologico non può inspirare altro concetto che quello della descrizione di una fase patologica della vita delle nazioni.

Nessuno puo prevedere quando l'Europa entrerà in un periodo di stabilità. Molti nuovi stati che non hanno formazione nazionale, come la Polonia, è anche difficile che sopravvivano nella forma attuale. Il disordine delle finanze politiche è poca cosa di fronte al disordine dell'economia pubblica e più ancora al disordine che deriva dalla gara delle nazioni, destinate inevitabilmente a urtarsi.

Bisogna distinguere prima di tutto tra finanza dei paesi unitari e finanza dei paesi federali. L'ordinamento è assai diverso; e, per necessità, lo stato federale e gli stati che ne fan parte si dividono alcune entrate, secondo forme differenti.

In Germania si deve distinguere infatti fra il bilancio dell'Impero e quello degli stati che lo compongono. La legge 14 maggio 1904 avea regolata la divisione fra le finanze dell'Impero e quelle degli stati, prevista già dall'articolo 70 della costituzione dell'Impero. Secondo tale articolo le spese comuni dovevano essere coperte dai contributi degli Stati, nella parte che non è coperta dai prodotti delle dogane, dalle imposte di consumo e dalle altre imposte riserbate allo Stato federale. I contributi matricolari erano la sola parte del bilancio che richiedeva ogni anno il voto del Reichstag. Nel 1879 fu deciso che i prodotti delle dogane solo fino a 130 milioni di marchi sarebbero andati alla confederazione: il resto ai singoli Stati, in proporzione de' loro contributi. Questo criterio fu applicato anche per le altre imposte. Le fluttuazioni delle entrate doganali, l'inutilità di versare l'eccedenza delle dogane agli Stati e poi di riprenderla sotto forma di contributi hanno menato alla legge del 1904, che destinava allo Stato federale i diritti di dogana *.

* L'art. 2 della legge 14 maggio 1904 è così concepito: « L'art. 70 della Costituzione è modificato come segue. « LXX ». Per coprire tutte le spese comuni, si farà prima di tutto uso delle entrate comuni, provenienti dalle dogane e dalle imposte comuni, dei prodotti delle ferrovie, delle poste e telegrafi e degli altri rami dell'Amministrazione. Se le spese non sono co-

Una seconda riforma avvenne nel 1906, giustificata dal disavanzo cronico delle finanze imperiali *, e tendente ad eliminarlo. Ma neanco nel 1906 si riescì a conseguire il pareggio: nell'esercizio 1907 908 si era ancora ad un disavanzo di quasi 653 milioni di lire. Da cio il progetto di riforme finanziarie che il Cancelliere De Bulow presentava al Reichstag, nella seduta del 3 novembre 1908. De Bulow diceva allora: «Noi abbiamo sempre pensato che bastasse costruire la casa bene e rapidamente; e abbiamo, come il giovane del Poema dello Schiller, lasciata la questione finanziaria al secondo piano». Le spese dell'Impero erano in aumento continuo, mentre non si era mai affrontato con serietà il problema della entrata. Tra il 1872 e il 1907 erano aumentate tutte le spese. Facendo uguali a 100 le spese del 1907 e paragonando ad esse quelle del 1872 si aveva che le spese per l'esercito erano passate da 40 a 100, quelle per la marina da 12 a 100, il servizio del debito pubblico da 2 a 100; le spese dell'amministrazione da 7 a 100; quelle per la politica sociale (dal 1891-92 al 1907) da 24 a 100, le pensioni da 21 a 100. Anche per l'entrata vi era un aumento notevole (le dogane erano passate da 16 a 100, le imposte sul consumo da 29 a 100, le imposte sulle transazioni da 4 a 100); ma non tale da eliminare lo sbilancio e di risolvere il problema finanziario federale. Poche volte un disegno di riforma tributaria fu più coscenziosamente preparato di quello del De Bulow. Il Governo imperiale lo avea fatto precedere da una pubblicazione notevolissima, in quattro volumi (*Denkschriftenhand zur Begrundung eines Entwurfs eines Gesetzes betreffend Aenderungen im Finanzwesen*, Berlin, 1908) nella quale è esposta la storia economica e finanziaria dell'Impero e dei singoli Stati, sono studiate le presenti loro condizioni dal punto di vista della organizzazione economica e della finanza pubblica, non solo; ma insieme è guardata la legislazione finanziaria dei principali paesi e la pressione tributaria in ciascuno di essi; è infine studiato lo sviluppo del benessere in Germania dal 1870 in poi. In base ai risultati di questo studio, vera miniera di informazioni per gli studiosi e gli uomini politici, De Bulow potea dire che il carico tributario non era in Germania nè grave nè ingiusto e che «lo sviluppo della fortuna pubblica rendeva legittime le nuove esigenze fiscali del legislatore». Infatti la fortuna complessiva della Germania era stimata (Steinmann Bucher) nel 1908 *in* 319 *miliardi di marchi*, e il carico

perte da queste entrate, saranno coperte per mezzo di contributi versati da ciascun Stato confederato e il cui ammontare sarà fissato dal Cancelliere dell'Impero, fino a concorrenza della cifra del bilancio. Se questi contributi non sono coperti dalle ripartizioni, saranno restituiti alla fine dell'esercizio ai differenti stati federali, nella misura in cui le entrate ordinarie dell'Impero sorpasseranno i bisogni di questo ultimo. Le eccedenze degli anni precedenti dovranno servire, quando non sia deciso altrimenti dalle leggi di finanza, a coprire le spese comuni straordinarie».

* O. Gerlach: *La Réforme des finances de l'Empire allemand*, in *Revue de Science et de Législation Financières*, del 1906; pag. 455 e seguente.

tributario *totale* del contribuente tedesco (per quanto pagava agli Stati e all'Impero) non era che di marchi 48,97 a testa (marchi 25,80 per imposte dirette, comprendendovi le successioni. e marchi 23,20 per le indirette); carico non certo eccessivo e non ingiustamente ripartito, meno che per le imposte sui consumi. che cadevano necessariamente di più sulle classi povere. Nel 1906, infatti, il carico tributario era, in Germania, tra il 5,25 e il 6 % del reddito pei redditi inferiori ai 4000 marchi, tra il 10,66 e il 13% pei redditi fra 4000 e 10000 marchi, tra il 13 e il 16 % pei redditi superiori ai 10,000 marchi. È dunque possibile, concludeva De Bulow, chiedere nuovi sacrifizi ai contribuenti e dare una larga autonomia alla finanza federale. Nel 1907 i contribuenti pagarono in tutto agli Stati e all'Impero marchi 3,058,900,000, di cui 1,579,200,000 per imposte dirette e 1,479,700,000 per imposte indirette (compresa la successione). È erroneo, riteneva De Bulow, continuare a far dell'Impero un *pensionario e un pensionario assai oneroso* degli Stati, col sistema delle contribuzioni matricolari · è un entrata autonoma che gli occorre. Perciò proponeva di aumentare ancora le imposte sulla birra di altri 100 milioni di marchi; di chiedere 100 milioni di marchi al monopolio degli alcools, limitato alla vendita all'ingrosso, di introdurre una imposta addizionale sui tabacchi e sulle sigarette, che avrebbe gittato 77 milioni di marchi; di chiedere 50 milioni di marchi ad un'imposta moderata sul consumo del gas e dell'elettricità, 39 milioni di marchi ad una imposta sugli annunzi, 20 milioni di marchi ad un'imposta sui vini, 92 milioni alle modifiche della imposta sulle successioni, e, infine, 25 altri milioni alle contribuzioni matricolari, portando da 40 a 80 pf. per abitante la somma che può essere richiesta a ciascuno degli Stati confederati. Dopo lunga discussione, il Reichstag respinse la riforma della imposta sulle successioni, il monopolio degli alcools e l'imposta sugli annunzi; sostituì per gli alcools al monopolio un'imposta sul consumo, ridusse, meno quella sulla birra (che restò prevista in 100 milioni di marchi), le altre imposte progettate, e cioè l'addizionale sul tabacco e sulle sigarette da 77 a 45 milioni, l'imposta sul consumo del gas e della elettricità da 50 a 20, l'imposta sul vino da 20 a 5: ai diritti sul consumo degli alcools si chiesero 80 milioni di marchi. Il Reichstag accordava così 250 milioni di imposte nuove sui consumi. In sostituzione delle imposte non consentite (riforma delle successioni, imposta sugli annunzi, monopolio di vendita dell'alcool) e a supplemento di quelle ridotte, per far fronte alle necessità del bilancio federale, il Reichstag accordava 1° un'imposta sui plus-valori immobiliari (da entrare in vigore fra tre anni con un gettito di 40 mil. di marchi); 2° un'imposta da 2, 5 a 10 marchi %o di capitale nominale, a seconda del valore imponibile, sui *coupons*; 3° un aumento dei diritti di bollo imperiale sui titoli stranieri; 4° un'imposta sugli *chéques* e sulle cambiali; 5° un aumento delle imposte sul consumo del caffè e del thé e un'altra sui fiammiferi Aumentava, infine, da 40 a 80 centesimi per abitante le contribuzioni matricolari, (in complesso di 25 milioni di marchi) e lasciava in vita le imposte sullo zucchero e sui biglietti ferroviarii di cui De Bulow avea proposto l'abolizione. Così 500 milioni di nuove entrate erano assicurate all'Impero; ma il bel piano di De Bulow era scombussolato. Aumentavano le imposte

sui consumi senza corrispettivo, mentre De Bulow avea proposto di riformare le imposte sulle successioni con fini compensativi; diventava più cara la vita dei meno agiati in conseguenza delle nuove imposte (è stato calcolato che è divenuta più cara di 10 marchi al mese per l'aumento di prezzo della birra del thé, del caffé, dei fiammiferi) e la questione fondamentale — l'autonomia delle finanze dello Impero — non è stata risoluta, nè i pericoli di un nuovo deficit sono stati eliminati. Nella seduta del Reichstag del 10 luglio 1909 il successore di De Bulow, Bethmann-Hollweg, dichiarava «che il governo era obbligato ad accettare la riforma del Reichstag, malgrado dei suoi difetti» per le necessità impellenti del bilancio federale *.

Prima della guerra l'Impero Germanico aveva una sola imposta diretta, quella sui plus-valori immobiliari, e un'imposta federale sulle successioni. L'impero ricavava le sue maggiori entrate dai dazii di confine, di cui si è parlato, e dalle imposte sui consumi, che cadevano sul tabacco, sulle sigarette, sullo zucchero, sul sale, sugli alcool, sui vini, sugli apparecchi di illuminazione, sui fiammiferi, ecc. L'Impero esercitava le poste e i telegrafi e alcune ferrovie. Le entrate postali e telegrafiche venivano per importanza subito dopo quelle sui consumi e superavano anche quelle delle dogane considerate separatamente. Al terzo posto, in ordine di entità, venivano le imposte sui trasferimenti e i diritti imperiali di bollo, che cadevano sulle carte da gioco, sulle cambiali, sugli chéques ecc., e succedevano al quarto posto le contribuzioni matricolari. Tra le entrate di una certa importanza seguiva al quinto posto quella delle ferrovie imperiali. Per il 1911-12, le entrate complessive dell'impero Germanico erano previste in lire nostre 3,603,115,730,275; di cui lire 1,497,003,274 per le dogane e le imposte sui consumi (le sole dogane per lire 788,288,385); lire 906,689,576 per le entrate postali e telegrafiche; lire 334,344,271,50 per le imposte sui trasferimenti e il bollo imperiale; lire 261,825,804,50 di contributi matricolari; lire 159,182,855 per le entrate ferroviarie. L'Impero germanico non avea monopoli, come non ne aveano, meno per il sale, gli Stati che lo compongono. I *contributi matricolari*, che fanno, come diceva Bulow, dell'Impero il *pensionato oneroso* degli Stati, cadevano su tutti i *ventisei* Stati della Confederazione germanica, in ragione di 80 pf. per abitante, cioè in ragione della popolazione di ciascuno di essi; quindi paga più di tutti la Prussia (oltre la metà: 132 milioni di marchi quasi su 212 milioni di marchi). Occorre notare che la Baviera, il Baden, l'Alsazia Lorena e il Wurtemberg non cedevano allo Impero i proventi della imposta sul consumo della birra; che la Baviera e il Wurtemberg avean un'amministrazione particolare delle poste e dei telegrafi e che, in compenso, pagavano un *contributo matricolare* più elevato di quello oltre che avrebbero dovuto in proporzione dei loro abitanti. Degli stati che fanno parte dello Impero ognuno ha forme speciali di finanza. La Prussia che rappresenta la più gran parte dello Impero ha

* Conf. G. Escarra: *Cronique financière: Allemagne;* in *Revue de Science et de Législation financières* del 1909, pp. 461-477.

un grande demanio fiscale, sopra tutto boschi e miniere: esercizio diretto delle ferrovie e quindi le grandi entrate da esso derivanti; ha poche imposte indirette. La imposizione diretta si basava su una grande imposta sul reddito (*Einkommensteuer*) con carattere progressivo e basso limite di esenzione dei redditi minimi e una imposta complementare sul patrimonio, diretta sopra tutto a correggere l'imposta sul reddito che non ha discriminazione fra le varie categorie di redditi; avea però tutta la imposizione diretta importanza assai limitata. La imposizione diretta reale rimaneva in Prussia quasi interamente agli enti locali.

Dopo la guerra la finanza della Germania è stata interamente sconvolta. Sottomessa a tutti i tormenti del trattato di Versailles, dovendo pagare per sole truppe di occupazione, più di quello che non abbia mai speso per il suo esercito e la sua flotta, avendo perduto quasi tutte le sue ricchezze trasferibili e gran parte delle materie prime, la Germania ha visto diminuire tutte le fonti di entrata e aumentare spaventosamente tutte le spese. Così, a traverso l'inflazione più assurda, la sua circolazione raggiunge ora cifre assolutamente inverosimili e quali non erano mai state raggiunte da alcun paese!

Il bilancio per il 1921 e per il 1922 è più che altro una serie di ipotesi, le imposte stesse e le spese variando ogni giorno per effetto della svalutazione del marco e niuna previsione essendo assolutamente possibile. Tutte le imposte sono state enormemente aumentate e alcune sono cresciute in proporzione quasi ignote altrove. Ma niuna stabilizzazione è possibile fin che dura la politica dei trattati.

La finanza federale degli Stati Uniti non può essere intesa se non da chi conosca la storia costituzionale di quel paese: è una finanza con caratteri del tutto speciali.

Già dieci anni or sono il bilancio federale degli Stati Uniti era pari a quello dei maggiori Stati di Europa: benchè non rappresentasse che la minor parte delle spese pubbliche. Il governo federale si basava esclusivamente sulle imposte indirette e su alcuni servizi pubblici (poste principalmente). Le dogane sopra tutto, con carattere fiscale e protettivo insieme, costituivano la grande entrata. Entrata anche importante era un insieme di imposte indirette che formavano l'*internal revenue*. Quest'ultimo era composto sopra tutto dall'alcool, dal tabacco, dalle bevande fermentate; lo stesso bollo aveva poca importanza. Per il 1912-13 le entrate della Confederazione nord-americana erano valutate in 1.014 milioni di dollari. L'entrata più importante era costituita dalle dogane, che doveano dare 318,8 milioni di dollari; venivano dopo le *entrate interne* (*internal revenue*) valutate in 314 milioni di dollari; e ad esse seguivan le entrate postali che raggiungevano 206 milioni di dollari. È a ricordare, in fine, il diritto *federale* sulle società (*corporation tax*). Il reddito degli stati che fanno parte della confederazione era ricavato in generale dalle imposte dirette; e la più grande entrata era la *tax upon general property*, una imposta che colpiva in modo uniforme o di un tanto per cento tutta la proprietà personale e reale, non dichiarata esente. In molti stati questa imposta riguarda la sola proprietà

reale. La *general property tax* colpisce quasi sempre l'insieme dei beni. Vi sono in essa due tendenze diverse. Negli Stati dell'Est sopra tutto, le entrate dello Stato, erano costituite dalle imposte sulle corporazioni e dalla imposta di successione, e la *general property tax* era abbandonata agli enti locali. Negli Stati del Sud e dell'Ovest l'imposta generale era base delle entrate dello Stato e per lo più tutti i beni erano colpiti con un tasso uniforme. Le tasse sugli affari, sulle successioni e sulle società commerciali prendevano ogni giorno sviluppo e in alcuni stati tendevano a sostituire o a supplire le deficienze della imposta generale sulla proprietà; altre entrate degli stati erano alcune imposte sulla circolazione, sopra tutto sulle società finanziarie, le successioni e le patenti sulle successioni e sul commercio e data la diversità di legislazione, alcuni stati non avevano imposte sulle corporazioni o ne avevano mitissime: quindi le società commerciali si formavano spesso in essi. New Jersey, chiamato spesso lo stato perfido, *the traitor State*, ha attirato con la sua facile legislazione molti *trusts*, dando loro la personalità giuridica; così ha potuto ricavare entrate ingenti, ridurre le tasse e fare a meno della *general property tax*. Ma altri stati ora seguono New Jersey nella larghezza e facilità dei procedimenti: e così il guadagno è diminuito subito.

Negli ultimi anni grandi modificazioni tributarie sono avvenute anche negli Stati Uniti di America e la guerra ha determinato anche lì la necessità di aumentare le entrate. Ne abbiamo già parlato a lungo in parecchi capitoli di questo libro.

Il bilancio di previsione del 1922-23 porta le entrate a 3.338 milioni di dollari. Ma le basi del bilancio, per effetto della introduzione delle imposte sul reddito sono mutate. Di fatti il bilancio ricava ora 1.940 milioni dalle imposte dirette e 1.001 milioni dalle indirette. È stata una mutazione completa dell'antica finanza federale.

In Svizzera le entrate dello Stato federale sono costituite dalle dogane, da alcuni servizi pubblici (poste, telegrafi, telefoni, ferrovie, banca di emissione federale), dal monopolio dell'alcool. Tutte le imposte dirette e le altre imposte indirette sono abbandonate ai cantoni e agli enti locali.

L'ordinamento degli stati unitari è diverso e spesso più semplice.

L'Inghilterra, come abbiamo visto, ricava molto dalle imposte indirette: ma può, per la sua straordinaria ricchezza, limitarsi a colpire generi che non sono di prima necessità. Osserviamo la finanza dell'anteguerra. Accanto alle imposte indirette sul consumo e alle imposte sul bollo, si trovano una grande imposta diretta (*income tax*) con caratteri personali e reali insieme, una imposta sulle successioni, progressiva e con esenzione dei redditi minori e alcune imposte reali sulla proprietà fondiaria: imposte sui plusvalori immobiliari, *house duty* e *land tax*. L'Inghilterra ha un piccolissimo demanio fiscale: non ha monopoli fiscali: non esercita, all'infuori delle poste e dei telegrafi (in parte), grandi servizi pubblici: le ferrovie sono nelle mani dei privati. Così le grandi entrate dello Stato sono costituite dall'*income tax* dalle dogane (*customs*), dalle accise (*excises*), dal bollo e dalle successioni. Le accise non riguardano che le bevande spiritose, la birra, la ci-

coria, il caffè, il tabacco: le dogane colpiscono oltre quelle poche merci, il cacao, il thè, alcune frutta secche; consumi non necessari, in generale. L'imposta sulle successioni ha avuto un grande sviluppo. L'importanza proporzionale dell'*income tax* è cresciuta dopo le riforme del George. Le linee generali della finanza inglese sono quelle di un paese assai ricco e ad assai grande accentramento di ricchezza; la finanza dell'Inghilterra rappresenta, più che un indirizzo, una situazione speciale.

Le riforme del 1910, dovute a Lloyd George, hanno in parte mutato le linee fondamentali della finanza inglese.

Il bilancio consuntivo dell'anno 1913-14, cioè dell'anno finanziario anteriore alla guerra faceva ascendere le entrate ordinarie della Gran Brettagna a 210.9 milioni di sterline: 35.4 milioni dalle dogane (di cui 20.8 dal tabacco, 3.3 dallo zucchero, 5.4 dalle bevande spiritose, 6.5 dal thè, ecc.); 39.5 milioni di sterline dalle accise (di cui 21.2 dalle bevande spiritose, 13.8 dal malto per la fabbricazione della birra); 37,3 milioni dal bollo; 2.7 milioni dalla imposta fondiaria e sui fabbricati; 47.2 milioni dall'*income tax*: 21.1 milioni dalle poste, 9.6 milioni dai telegrafi e dai telefoni.

Ma dopo la guerra nessun paese di Europa si è imposto i duri sacrifizi della Gran Brettagna, per avere la buona moneta e raggiungere il pareggio del bilancio; due scopi che ha raggiunti con serietà ammirevole. Ma tutte le imposte sono state accresciute; molte nuove imposte sono state introdotte e niun sacrifizio è stato risparmiato al capitale e al lavoro.

Sopratutto le classi ricche han dato prova di grande coraggio, sopportando i più gravi pesi con rassegnazione, pur di raggiungere la sanità finanziaria.

Il bilancio consuntivo del 1920-21 si basava su entrate ordinarie di 1425 milioni di sterline ricavati 134 dalle dogane (di cui 62,2 dal tabacco, 29.9 dallo zucchero, 20.7 dalle bevande alcooliche, 16,8 dal thè, 2.9 dal vino, ecc.); 199 dalle accise (di cui 60 dalle bevande spiritose, 124 dal malto per la birra, ecc.), 7 milioni dalle automobili, 74,3 milioni dal bollo 2.5 milioni dalle imposte fondiarie, ecc. Dalla imposta generale sul reddito, *Income tax* e da imposte varie sul reddito si ricavavano per ben 394.1 milioni di sterline, 219.8 milioni dai profitti di guerra, 49.5 milioni dalle poste dai telegrafi, dai telefoni; 313.3 milioni erano costituite da entrate diverse di carattere piuttosto transitorio. Ma nei due esercizi seguenti affrontando tutte le difficoltà e anche la disoccupazione, pur di avere il pareggio del bilancio la Gran Brettagna, ha potuto con mirabile coraggio sistemare la sua finanza e avere non solo il pareggio, ma l'avanzo. Mentre la Francia manteneva quasi tutte le sue spese e metteva in bilancio la indennità tedesca, la Gran Brettagna si dichiarava disposta (con la nota di lord Balfour) non solo a rinunziare ai suoi crediti per riparazioni verso la Germania (crediti più che tre volte superiori a quelli promessi all'Italia), ma all'enorme credito verso la Francia e l'Italia e tutti gli altri stati debitori di guerra, purchè gli altri paesi, per la causa della pace. si dichiarassero animati dallo stesso spirito di sacrifizio. Mirabile esempio, che se non è stato imitato, rimarrà sempre gloria della Gran Brettagna, che come fu fattore

decisivo della guerra ha desiderato di essere fattore decisivo della pace e ha cercato le sue risorse non nella spoliazione dei vinti, ma nel proprio sforzo di lavoro e nella ripresa della sua attività economica.

La Francia anche prima della guerra rappresentava un indirizzo finanziario del tutto diverso, come diversa è la situazione economica e sociale. La ricchezza largamente suddivisa non permetteva alti limiti di esenzione nelle imposte dirette; le imposte dirette reali prevalevano largamente sulle imposte personali: le imposte indirette erano la base del bilancio.

La Francia aveva uno scarso demanio. Le varie imposte dirette non rappresentavano che la parte minore delle entrate: vi era l'imposta fondiaria la imposta personale e mobiliare, la imposta di porte e finestre, l'imposta delle patenti. Il bilancio di previsione del 1914, anno in cui fu dichiarata la guerra era di 5.189 milioni, ma soltanto 635.9 erano costituiti dalle imposte dirette, 2.873 dalle imposte indirette, 1034.5 dai monopoli e dai servizi pubblici, 410 da entrate diverse. In cifra tonda con 5 miliardi, oltre 4 miliardi erano di imposte indirette: registro, bollo, dogane, licenze, monopolio del tabacco, ecc. Il solo registro era previsto in 834 milioni mentre tutte le imposte dirette messe assieme non davano che 635.9 milioni.

La spina dorsale del bilancio francese era dunque costituita dalle imposte sui trasferimenti della ricchezza, dalle dogane; dalle imposte indirette sulla fabbricazione e dai monopoli.

La finanza francese, avendo bisogno di entrate enormi, manifestava una grande tendenza per le imposte indirette: l'indole degli abitanti, o le prevenzioni politiche, o le tradizioni davano alla imposizione diretta una spiccata tendenza verso le forme reali.

Ma, dopo la guerra, anche la Francia ha dovuto provvedere diversamente alle sue finanze. Prima di tutto essa ha un debito enorme, quasi tre volte superiore a quello dell'Italia. Non si tratta più di un bilancio di 5 miliardi, ma di un bilancio in cui bisogna mettere l'interesse dei debiti di circa 350 miliardi. Secondo i dati forniti dal governo francese alla Società delle nazioni il bilancio francese per il 1922 era di 24.788 milioni di entrate: 15.743 milioni di imposte e tasse, 2.920 milioni di monopoli e servizi pubblici, 797.8 milioni di *recettes d'ordre*, 4.870 milioni di *economies exceptionnelles*. Ma la Francia, come nelle spese mette molta contabilità fuori bilancio, così nelle entrate, calcola (ancora nel bilancio del 1922) la somma di 12 miliardi dalle indennità tedesche, cifra assolutamente fantastica. Per il 1921 le imposte dirette erano soltanto 2.389.5 milioni e le imposte indirette 11.901 milioni, di cui 2.952 dal registro, 528 dal bollo, ecc. e i monopoli rendevano 2.910.1 milioni. È continuato dunque lo stesso indirizzo per cui le imposte indirette e i monopoli formano la base del bilancio e le imposte dirette, se bene molto aumentate, sono la minor parte. Anche ora il registro rende più che tutte le imposte dirette.

L'Austria prima della guerra aveva a base le imposte indirette le quali non esentavano nè alcuni generi di prima necessità, nè altri di largo consumo popolare, e ricavava solo in minor parte le sue entrate dalle imposte dirette. Aveva fra queste ultime una imposta diretta progressiva sul red-

dito con esenzione dei redditi minimi: era una imposta principale sotto di cui vi erano imposte reali complementari. Aveva infine una imposta sulle successioni.

Il bilancio comune dell'Austria Ungheria riguardava sopra tutto le spese dei ministeri militari, del ministero degli affari esteri, del ministero delle finanze e della Corte dei conti, e le entrate erano costituite dai contributi matricolari, cioè dalle contribuzioni delle due parti dell'impero.

I paesi rappresentati al Reichsrat, che formavano l'Austria, aveano entrate demaniali di non rilevante importanza. L'Austria basava le sue entrate sulle imposte indirette; esse costituivano il fondamento di tutto il bilancio e comprendevano oltre le dogane e imposte di consumo sulla birra, sull'alcool, sul vino, sul bestiame, sullo zucchero, sul petrolio, alcuni grandi monopoli, come il sale e il tabacco ecc., parecchie imposte sulla circolazione. L'Austria era costretta a colpire anche i generi di prima necessità. La imposizione diretta era varia e molteplice, sebbene avesse importanza assai minore. In Ungheria aveano importanza proporzionalmente maggiore le entrate demaniali e le imposte dirette; ma anche in essa prevalevano di gran lunga le imposte indirette.

Ora gli stati successori dell'Austria Ungheria sono in gran parte un vasto campo di rovine finanziarie: alcuni paesi come la Polonia hanno il disordine più grande e non fanno che vivere di carta moneta. Parlare degli ordinamenti finanziari attuali di molti di quegli stati: Austria, Polonia, Ungheria, Romania, ecc. non ha alcun interesse dal punto di vista della tecnica finanziaria. La circolazione è sempre l'entrata più grande.

L'Olanda, mentre ricava anch'essa le sue entrate principali dalle imposte indirette, può, per causa stessa della sua ricchezza, limitarle ai consumi voluttuari. Ha un'imposta sul patrimonio combinata con un'imposta sui redditi professionali e con un'imposta personale: ha, come complemento, una imposta fondiaria reale e una imposta di successione.

Il Giappone, non ostante la sua grande popolazione, ha un piccolo bilancio. Dato lo scarso sviluppo della ricchezza ricava le sue entrate sopra tutto dalle imposte indirette su consumi necessari. L'impero giapponese ha una piccola imposta fondiaria; una imposta progressiva sul reddito, che colpisce i redditi da 300 *yen* in su; una imposta sulle patenti. Ha un'imposta sulle successioni. Le imposte indirette colpiscono sopra tutto il *saké*, (bevanda non distillata ottenuta dalla fermentazione del riso) la birra, l'alcool e le bevande alcooliche sopra tutto lo *shoyn* (liquido preparato con sal marino e sostanze vegetali), lo zucchero. Ha il bollo e l imposta sulle operazioni di borsa. Il Giappone ha poi alcuni monopoli (tabacco, canfora). Tutte le imposte sono estremamente gravi; ma hanno uno scarso rendimento. È la finanza di un paese povero e grande, dove tutti i cittadini hanno dato prova di una delle più nobili abnegazioni che la storia ricordi *.

* Cfr. *Japon in the beginning of the XXth Century* (pubblicato per l'Esposizione di S. Louis), pag. 481 e seg. e l'*Annuaire statistique du Japon*

Della finanza italiana parleremo a parte.

La Russia, in cui il passaggio dell'economia naturale a la economia monetaria è stato assai tardivo, avea prima della guerra per base imposte indirette più alte che in tutti gli altri paesi in paragone delle dirette; e per necessità era costretta a non esentare alcuni consumi necessari. Le imposte dirette e fondiarie reali poco redditizie si completavano con una imposta di successione i cui proventi non erano elevati. Ora è difficile dire, in tanto disordine, che cosa sia la finanza della Russia.

Ogni paese ha, si può dire, un suo particolare ordinamento; ciascuno assegna alle varie imposte una differente funzione, secondo il grado di sviluppo economico che esso ha raggiunto. Ma vi sono dovunque imposte molteplici e in nessun paese vi è una tendenza, sia pure poco accentuata, verso la unicità della imposta.

La finanza pubblica trova rapporti esistenti e che essa non può mutare: quindi in tutti i paesi riveste forme particolari. La finanza dei paesi ricchi differisce completamente da quella dei paesi poveri; la finanza dei paesi industriali da quella dei paesi agricoli; la finanza dei paesi in cui è accentramento di ricchezza da quella in cui è frazionamento. Si notano solo in tutti i paesi moderni alcune tendenze che rappresentano sotto certi aspetti un bisogno stesso della produzione. Le imposte indirette, soverchiando di gran lunga le dirette, tendono nei paesi ricchi a esentare i consumi di prima necessità: le imposte dirette tendono d'altra parte a esentare i minori redditi sopra tutto per compensare gli effetti delle imposte indirette. Nuove forme demaniali sorgono: i servizi industriali si sviluppano in tutti gli stati. Fra le imposte indirette assumono importanza crescente i monopoli fiscali, che in alcuni paesi rappresentano già le entrate più grandi e qualche volta meno odiate.

L'ampio ed interessante studio che, per incarico del De Bulow, fu fatto dall'Ufficio del Tesoro imperiale di Germania, quando nel 1908, il Cancelliere presentò al Reichstag i suoi progetti di riforma finanziaria, tenta alcune comparazioni internazionali intorno all'ammontare del carico tributario nei principali paesi. La stessa cosa avea tentato prima von Kauffmann, nel suo studio sulle finanze comunali della Gran Brettagna, della Francia e della Russia. Il *Bulletin de Statistique et Législation comparée*, edito dal Ministero delle Finanze di Francia, ha rifatto per conto suo i calcoli della pubblicazione ufficiale tedesca, rettificandoli in qualche punto, per la Francia, l'Inghilterra e l'Italia. Si ha così una serie di elementi di confronto, relativi agli anni tra il 1906 e il 1908. Quale il valore di codesti elementi? La pressione tributaria è stata calcolata proporzionando l'ammontare complessivo delle imposte pagate al numero degli abitanti: il quoziente ottenuto rappresenta così il carico tributario per capo, nei vari paesi. Che un simile metodo porti a risultati apprezzabili niuno vorrà dire. La ripartizione del carico tributario per capo è assolutamente inadatta a farci sapere come l'onere delle imposte è diviso fra i contribuenti di diritto, che, naturalmente, non sono tutti i cittadini di uno Stato; la pressione tributaria inoltre non può essere mai calcolata se non in confronto della

ricchezza privata : il che non è fatto. Giudicando da risultati assolutamente empirici, come quelli cui il metodo accennato conduce, si giunge, a conclusioni erronee : a constatare, ad esempio, che il carico tributario del contribuente inglese è superiore a quello dei contribuenti di paesi in cui la ricchezza privata è tanto più scarsa. Si aggiunga che la distinzione fra imposte dirette e indirette, nei calcoli citati è assai incerta : è calcolata ad esempio tra le imposte dirette la imposta sulle successioni e fra le indirette si comprendono le altre imposte di registro. Questi calcoli, infine sono anteriori alle grandi riforme inglesi del 1910 e alle riforme federali tedesche del 1909 : per l'Inghilterra e la Germania non rispondono più alla realtà. Ad ogni modo, è bene accennare ai risultati di ricerche, lodevoli per lo sforzo chè sono costate e degne di esser divulgate come indici di un'approssimazione, grossolana e imprecisa quanto si voglia, ma utile in mancanza di meglio.

L'onere delle imposte di Stato in Francia sarebbe stato, nel 1906, di lire 78,92 per abitante (lire 23,27 per imposte dirette) ; quello delle imposte locali di lire 21,70 : in complesso (imposte di Stato e locali) di lire 100,62, In complesso (Stato e enti locali) le imposte dirette gravavano per lire 37,64 e le indirette per lire 62,98 per abitante. Le imposte dirette rappresentavano quindi il 37,40 % e le indirette (compreso il registro ed escluse le successioni) per 62,60 % del totale.

In Inghilterra, l'onere delle imposte di Stato (1905-906) era di lire 69,91 per abitante, (di cui lire 27,41 per imposte dirette), quello delle imposte locali di lire 45,88 per abitante : in complesso (imposte di Stato e locali) di lire 115,79 per abitante. Le imposte dirette gravavano in complesso (Stato ed enti locali) per lire 70,06 e le indirette per 45,73 per abitante ; le imposte dirette rappresentavano il 60,51 % e le indirette solo il 39,49 % del totale. Una sproporzione così grave a favore delle imposte dirette si spiega col modo di distinzione fra le une e le altre, adottato dagli autori dei calcoli. Basterebbe infatti sottrarre dalle dirette la successione (il cui carico prende oltre un terzo dell'onere delle dirette di Stato), e basterebbe portare alle indirette alcune tra le imposte locali, che indirette sono (come quelle che basano sul valore locativo) per spostare completamente la proporzione di sopra.

In Italia l'onere delle imposte di Stato (1906-907) era di lire 45,89 per abitante (di cui lire 14,98 per imposte dirette), quello delle imposte locali (province e comuni) di lire 14,71 per abitante : in complesso (imposte di Stato e locali) di lire 60,60 per abitante. Le imposte dirette gravavano in complesso (Stato ed enti locali) per lire 23,32, le indirette per lire 37,28 per abitante. Le imposte dirette rappresentavano quindi il 38,48 % e le indirette il 61,52 % del totale.

In Germania, l'onere delle imposte percepite a favore dello Impero, dei singoli Stati e degli enti locali era in complesso di lire 60,23 per abitante ; quello delle sole imposte dirette di lire 30,80 (escluse le successioni) per abitante. Le imposte dirette rappresentavano 52,65 % del totale e le indirette 47,35 % del totale.

Benchè questi confronti abbiano solo carattere storico e retrospettivo è stato utile riprodurli.

È bene limitarsi, per gli altri paesi a' dati riassuntivi, che si riferiscono nella tabella che segue.

QUADRO RIASSUNTIVO DELL'AMMONTARE DELL'ONERE TRIBUTARIO PER ABITANTE.

(*in ordine decrescente*)

Paesi	Imposte dirette (lire)	Successioni (lire)	Imposte sul consumo e Dogane (lire)	Imposte sugli affari (lire)	Totale (lire)
Inghilterra (1906-907)	62,51	7,55	40,97	4,76	115,79
Francia (1906) . . .	30,94	6,70	48,85	14,13	100,62
Stati Uniti del Nord-America (1906-907)	58,00	—	39,79	2,50	100,29
Svizzera (1907) . . .	—	—	—	—	85.00
Italia (1906-907) . .	22,07	1,25	30,34	6,94	60,60
Germania (1907) . .	30,80	0,89	23,04	5,50	60,23
Austria (1906) . . .	23,38	0,98	20,91	6,03	51,30
Russia (1908) . . .	3,05	—	20,62	2,00	25,67
Giappone (1906) . .	12,13	0,31	12,97	—	25,41

Confr. *Bulletin de statistique et lègislation comparèe* di giugno 1907 (pp. 658 a 663); di aprile 1909 (pp. 473-478); e di maggio 1909 (pp. 560-567).

Ma dopo la guerra del 1914-1918 queste cifre hanno, è utile avvertirlo ancora una volta, solo un valore storico. Anche riunendo tutte i dati a cominciare da quelli della conferenza finanziaria di Bruxelles del 1920 e il *Memorandum sur les finances publiques* del 1921 pubblicato dalla Società delle nazioni, è difficile orientarsi. La tempesta finanziaria dura ancora e durerà per molti anni; sono poche le navi degli stati che navigano in acque tranquille. Alcune navi sono anche vicino al naufragio.

APPENDICE II.

Notizie sommarie sul bilancio dello Stato in Italia.

I.

Lo Stato prendeva in Italia ogni anno negli ultimi esercizi che precedettero la guerra circa 2 miliardi e mezzo ai contribuenti per imposte e tasse di ogni specie; e spendeva all'incirca la stessa somma per servizi pubblici di ogni natura. Donde ricavava questa somma? come la spendeva? La storia del bilancio italiano, dal 1862 (unificazione del sistema tributario) a ora, è ancora da fare; noi accenneremo solo ad alcune questioni fondamentali e, nello stesso tempo, tracceremo le linee, in base all'ultimo consuntivo, del bilancio nazionale. Ma questi cenni fuggevoli sono ben lungi dall'avere carattere di completezza. Per le ragioni, che abbiamo più volte accennato, il bilancio dello Stato ha in Italia nella economia della nazione un'importanza assai superiore a quella che ha in ogni altro paese: così sulla vita e sullo sviluppo delle singole regioni l'indirizzo della finanza ha avuto in Italia un'azione maggiore che negli altri paesi.

L'Italia in passato è ricorsa in larga misura al debito e in molti anni ha provveduto anche a spese ordinarie con entrate straordinarie.

L'aumento delle spese intangibili e delle spese militari fino al 1914 è stato tale che il bilancio, non presentava alcun margine e non aveva elasticità alcuna. È stato osservato con ragione che, se le risorse effettive del bilancio giungevano a più di 2 miliardi, vi erano obblighi del Tesoro per 800 milioni, vi erano 100 milioni che rappresentavano quasi interamente altri oneri del Tesoro nascosti in diversi bilanci. Erano 900 milioni per obblighi indeclinabili. Il vero bilancio dunque, quello che andava in discussione, non sorpassava che di poco un miliardo. Poco meno della metà di questa somma era dedicata alle spese di guerra e di marina; le quali rappresentavano circa il 50 % del *bilancio disponibile*. Dal 1862 al 1914, gli oneri del tesoro sono cresciuti di quattro volte · sono aumentati di 600 milioni. Seicento milioni, che, capitalizzati, equivalgono ad una cifra considerata prima della guerra enorme. Dal 1862 al 1896, diceva l'on. Rubini, presidente della Giunta generale del bilancio, abbiamo fatto un milione al giorno di debiti. È una delle poche cose in cui i governi che si sono succeduti sono stati concordi. Però non è possibile negare che l'Italia avea compiuto progressi grandissimi.

Ora, dopo la guerra, è difficile dare le linee di quella che dovrà essere il regime di finanza normale.

Esaminiamo quindi l'ultimo bilancio di prima della guerra. Daremo poi poche notizie su qualcuno dei più recenti bilanci del dopo guerra.

Consuntivo del 1913-14

Entrate effettive ordinarie:

Redditi patrimoniali		340.989.961
Redditi di terreni e fabbricati del demanio	10.158.739	
Proventi dei canali Cavour	3.395.020	
Reddito dell'Asse ecclesiastico	528.610	
Reddito patrimoniale di enti morali amministrati dal Demanio	828.185	
Titoli di credito e azioni industriali posseduti dal Tesoro	454.238	
Interessi dovuti sui crediti dell'Amministrazione dello Stato	1.024.164	
Ricupero fitti	39.898	
Prodotto netto dell'esercizio diretto delle Ferrovie non concesse alla industria privata	28.068.062	
Partecipazione dello Stato ai prodotti lordi di ferrovie concesse alla industria privata	269 418	
Imposte dirette		540.688.812
imposta fondiaria sui terreni	81.639.362	
» sui fabbricati	112.833.381	
Ricchezza mobile per ruoli	260.736.703	
» per ritenute	85.479.366	
Tasse sugli affari		338.310.010
Successioni	50.451.453	
Manomorta	6.017.257	
Registro	94.431.641	
Bollo	81.901.840	
Tasse in surrogazione del Registro e bollo	28.615.807	
Ipoteche	11.137.261	
Concessioni governative	14.138.909	
Velocipedi, automobili, motocicli	7.236.916	
Tassa sul prodotto del movimento delle ferrovie	43.436.209	
Sigilli delle legazioni e consolidati all'estero	942.717	

Imposte dirette sui consumi		625.280.597
Imposte di fabbricazione:		
Spiriti	43.060.830	
Birra	9.433.256	
Acque gassose	152.104	
Polveri ed esplodenti	3.921.172	
Cicoria preparata	3.167.966	
Zucchero indigeno	139.359.130	
Glucosio	1.233.845	
Fiammiferi	11.959.313	
Rettificazione olii minerali	1.800	
Gaz luce ed energia elettrica	17.729.946	
Dogane e diritti marittimi		
Non compreso il dazio sul grano	259.068.677	
Dazio nell'importazione del grano	83.593.030	
Dazi interni di consumo (esclusi Roma e Napoli)	48.628.980	
Dazio consumo di Roma	3.341.390	
Privative e chinino di Stato		550.312.860
Tabacchi	349.827.344	
Sali	90.064.410	
Lotto e tassa sulle tombole	107.127.543	
Chinino	3.167.270	
Proventi di servizi pubblici:		218.497.293
Poste	126.586.499	
Telegrafi	21.983.184	
Telefoni	16.877.542	
Proventi delle carceri	6.061.916	
Tasse sull'insegnamento	17.504.693	
Altri proventi	17.393.459	
Rimborsi e concorsi		87.901.212
Entrate per reintegrazione di fondi in bilancio		17.520.368

Riassumendo nelle quattro categorie le entrate dello stato nel 1913-14 si avea la seguente ripartizione:

1.ª Categoria: *Entrate effettive:*		
	ordinarie	2.489.766.631
	straordinarie	33.979.157
	in complesso	2.523.745.788
2.ª Categoria: *Costruzioni di strade ferrate*		50.000.000
3.ª Categoria: *Movimento di capitali*		516.127.982
4.ª Categoria: *Partite di giro*		70.356.272
In complesso		3.160.230.042

Le spese effettive nell'esercizio 1913-1914 raggruppate per Ministeri furono le seguenti:

SPESE

	Spese ordinarie	Spese straordinarie	Totale
1. Tesoro	682.428.051	21.223.239	703.651.291
2. Finanze	306.330.741	5.718.283	312.019.024
3. Grazia e giustizia e culti	58.240.946	426.696	58.667.642
4. Affari esteri	27.486.847	4.354.545	1.841.392
5. Istruzione pubblica	139.137.457	10.798.293	149.935.751
6. Interni	140.090.109	12.613.797	152.703.906
7. Lavori pubblici	46.152.626	126.702.653	172.855.279
8. Poste e telegrafi	136.680.581	11.457.628	148.138.209
9. Guerra	395.454.661	213.644.717	609.099.379
10. Marina	243.278.836	66.807.258	309.086.094
11. Agricoltura, industria e commercio	28.414.172	11.218.973	39.633.145
Totale	2.202.695.031	484.966.086	2.687.661.117

La situazione dei debiti pubblici dello Stato al 30 giugno 1914, cioè alla vigilia della guerra europea, era la seguente:

	in rendita	in capitale
Debiti pubblici consolidati e perpetui	359.662.387	10.051.107.362
» » redimibili	163.676.461	4.788.592.593
Totale	523.338.748	14.839.759.955
Buoni del Tesoro ordinari	13.840.615	379.984.500
Anticipazioni statutare degli istituti di emissione		
Conti correnti fruttiferi	2.137.365	61.381.356
Biglietti di Stato a corso legale		490.513.090
Totale generale	539.318.228	15.771.638.901
Titoli di proprietà dello Stato non alienati e che gli vengono rimborsati (*da dedursi*)	45.072.208	1.304.768.739
Debito effettivo dello Stato	494.244.020	14.466.870

In cifre tonde e di approssimazione dunque lo Stato italiano spendeva 2 miliardi e mezzo; avea un debito di 14 miliardi e mezzo. La spesa dello Stato per interessi del debito era di 539 milioni, oltre alcuni altri obblighi di Tesoro.

L'Italia era riuscita anche a ridurre molto il suo debito verso l'estero. I pagamenti per debito pubblico erano nel 1910-11 di 493.4 milioni all'in-

terno e di 69,6 milioni all'estero. Erano un poco cresciuti i debiti verso l'estero sopra tutto per l'impresa di Libia. Nel 1913-14 i pagamenti all'interno erano stati 428.6 milioni; quelli all'estero 94.8 milioni.

Le entrate e spese dell'Azienda delle Ferrovie dello Stato erano state nel 1913 le seguenti: entrate lire 629.835.875, spese 535.087.800.

II

Esaminiamo ora le varie partite del bilancio 1913-14, che rappresenta dunque il bilancio normale dell'anno anteriore alla guerra.

E cominciamo dalle *entrate effettive ordinarie*.

a) Vi è prima di tutto un grosso nucleo di entrate: i *redditi patrimoniali dello Stato:* ciò che lo Stato ha dai suoi possedimenti di ogni natura. Lo Stato in Italia non ha un grande demanio; a differenza della Prussia: ma ne ha assai più che l'Inghilterra. I *redditi patrimoniali* hanno fruttato 44 milioni di lire. Ma questa cifra può dare molte illusioni. Lo Stato dai suoi redditi demaniali fondiari, minerari, industriali ricava pochi milioni. Il più grosso nucleo è dato dalla partecipazione dello Stato ai prodotti lordi delle ferrovie costituenti le reti principali e secondarie. Lo Stato è proprietario di molte ferrovie e la più gran parte esercita direttamente, partecipando ai prodotti lordi di essi. Dunque lo *Stato in Italia ha un demanio relativamente scarso;* ciò non vuol dire che deva in avvenire rimanere tale. Tutto fa credere che con le sue acque pubbliche, capaci di sviluppare forze grandissime, prima o dopo l'Italia avrà un grande demanio;

b) seguono le *imposte dirette* il cui provento nel 1910-911 è stato di 540.6 milioni ripartiti nel seguente modo:

Imposta sui fondi rustici	milioni	81.6
Imposta sui fabbricati	»	112.8
Imposta sui redditi di ricchezza mobile .	»	346.1

Poco meno che mezzo miliardo era dunque ricavato dalle imposte dirette. L'imposta di ricchezza mobile per circa 2 terzi è stata riscossa per ruoli; il resto mediante ritenuta o è stata direttamente versata in tesoreria. I soli detentori del debito pubblico contribuiscono per circa 16 milioni. Dopo la conversione del 1906 l'imposta del 20 % sui redditi della categoria A1 dei detentori di rendita pubblica 5 % è abolita. L'Italia, come abbiamo avuto parecchie volte occasione di osservare, è fra i grandi paesi di Europa uno di quelli che paga imposte dirette in più larga misura;

c) le così dette *tasse sugli affari* amministrate dal Ministero delle finanze comprendono un insieme di imposte e tasse di assai diversa natura. Aveva dato, nello stesso anno, 340,9 milioni, derivanti da:

Imposta di successione	milioni	50.4
» manomorta	»	6.—
Tasse di registro	»	94.4
» di bollo	»	81.9
» in surrogazione del registro e del bollo	»	28.6
» sulle ipoteche	»	11.1
» su varie concessioni governative	»	14.1

Bisogna poi aggiungere le tasse sugli affari in amministrazione dei ministeri dei lavori pubblici e degli esteri.

d) le *imposte sul consumo* (escluse le privative) aveano una parte molto importante nelle entrate; il più grosso nucleo era formato dalle dogane e dai diritti marittimi: 342.6 milioni: seguivano il dazio di consumo con 48.6 milioni e le imposte di fabbricazione; queste ultime imposte acquistavano importanza sempre più grande, sopra tutto a causa dello sviluppo della produzione dello zucchero;

e) importanza crescente aveano le tre grandi *privative fiscali* che da sole hanno reso circa 499 milioni, cioè:

Tabacchi	milioni	349.8
Sali	»	90-
Lotto	»	107.1

L'entrata per il chinino è stata di 3.1; ma è entrata che dovrebbe aumentare. Impropriamente il chinino viene messo fra le privative fiscali: esso è amministrato dalla Direzione generale delle gabelle; ma è lungi dall'essere un monopolio di Stato La vendita del chinino da parte dello Stato costituisce un vero servizio pubblico. Come è noto, l'Italia è il paese di Europa che più soffre la malaria, sopra tutto l'Italia meridionale, che ha oltre 1 milione di individui all'anno colpiti da malaria. Ora contro la malaria il chinino è non solo il miglior mezzo di cura, ma anche il miglior mezzo di preservazione. I prezzi al dettaglio del chinino nelle farmacie delle zone malariche rimanevano altissimi, senza che la merce fosse sempre buona. Lo Stato adesso fabbrica e vende il chinino e la recente legislazione rende la cura preventiva del chinino obbligatoria pei lavoratori delle zone malariche. Pure essendo agli inizi questo nuovo servizio pubblico, lo Stato avendo ridotto i prezzi del chinino al minimo, non ha avuto alcuna perdita. È un tentativo eccellente;

f) *i proventi dei servizi pubblici* erano costituiti da entrate assai diverse e numerose e davano 178 milioni, fra cui:

Poste	milioni	126.5
Telegrafi e telefoni	»	26.9
Tasse sul pubblico insegnamento	»	16.8
Proventi delle carceri	»	6—

g) *rimborsi e concorsi nelle spese* 87.9 milioni formati per la maggior parte da crediti dello Stato verso gli enti locali per lavori pubblici eseguiti e dal rimborso dei vari ministeri per le spese delle pensioni ordinarie;

h) *entrate diverse:* ricuperi di spese di giustizia, profitti netti annuali della Cassa depositi e prestiti, ecc. ecc. Erano all'incirca 17.5 milioni.

Queste erano nelle loro linee generali le entrate effettive ordinarie.

Le *spese effettive ordinarie* andrebbero studiate capitolo per capitolo: o almeno per ciascun servizio pubblico separatamente; solo per facilità accenneremo a quelle che erano spese effettive di ciascun ministero. Le spese effettive ordinarie, nel 1913-14, sono state:

a) *Ministero del Tesoro:* 703 milioni di spese effettive. Dal Ministero del Tesoro dipendono: la direzione generale del Tesoro, la Tesoreria centrale del Regno, la direzione generale del Debito Pubblico, la direzione generale della Cassa dei depositi e prestiti. La più gran parte di questa spesa è assorbita dagli interessi del debito pubblico, dalla lista civile, ecc.

Nel 1913-914 le principali spese del Ministero dei Tesoro sono state:

Interessi di debiti perpetui	milioni	359.6
» » redimibili	»	89.3
Debiti variabili	»	165.2
Dotazioni alla casa reale	»	16.0
Spese per le Camere legislative		4.6

È compresa nel bilancio di questo ministero anche la spesa per la Corte dei Conti. Il Ministero del Tesoro ora è unito al Ministero delle Finanze;

b) *Ministero delle Finanze:* 312 milioni spese effettive, di cui 306.3 ordinarie. Rappresentavano in generale le spese di amministrazione e di riscossione delle imposte. Dipendevano dal Ministero delle finanze le seguente direzioni generali: gabelle, privative, demanio e tasse sugli affari, imposte dirette, catasto. Le direzioni generali sono state successivamente mutate;

Fra le principali spese del Ministero delle finanze sono quelle che si attengono all'esercizio delle privative, sopra tutto al lotto e ai tabacchi e alla riscossione delle imposte;

c) *Ministero di grazia e giustizia:* 58.6 milioni. Dipendevano da questo Ministero oltre gli affari civili e penali, i culti e il notariato, anche una speciale direzione generale del fondo per il culto e del fondo di beneficenza della città di Roma. Recentemente anche la Direzione generale delle carceri è passata al Ministero che si chiama della Giustizia e per gli affari di culto;

d) *Ministero degli affari esteri:* 31.8 milioni, compresa la spesa per tutti i rapresentanti all'estero, e il contributo dello Stato per le spese d'Africa;

e) *Ministero della pubblica istruzione:* 149.9 milioni di spese effettive di cui 107.5 ordinarie. Dipendono da esso la istruzione superiore e artistica e la istruzione media e normale, i musei, le gallerie, le biblioteche, gli scavi,

ecc. L'istruzione elementare è a carico dei comuni e lo Stato non provvede che con sussidi.

f) Ministero dell'interno: 152.7 Dipendevano da questo ministero, oltre il controllo delle amministrazioni locali, anche la pubblica sicurezza, le carceri, la sanità pubblica e gli archivi di Stato, ecc.

g) Ministero dei lavori pubblici. 461 milioni di spese ordinarie 126.7 di straordinarie. Le Ferrovie di Stato hanno un bilancio a parte. Tutti i lavori pubblici dello Stato sono sotto il controllo di questo ministero, che in passato ha assorbito gran parte delle entrate. Dipendono da esso oltre le Ferrovie dello Stato, anche le direzioni generali di ponti e strade e delle opere idrauliche;

h) Ministero di poste e telegrafi: 136.6 milioni di spese ordinarie formate in generale dalle spese per le poste, i telegrafi, i telefoni; 14,2 milioni di spese straordinarie;

i) Ministero della guerra: 395,4 milioni di spese ordinarie e 213.6 di spese straordinarie. La spesa militare di questo Ministero era minore; poichè oltre le pensioni vi erano le spese per i carabinieri reali che non hanno servizio militare, ma solo di pubblica sicurezza;

l) Ministero della marina: 242.2 milioni di spese ordinarie e 66.8 milioni di spese straordinarie: in generale in questo ministero le spese straordinarie sono rilevanti.

m) Ministero di agricoltura industria e commercio: 28,4 milioni, oltre 11,2 milioni di spese straordinarie. Dipendevano da questo Ministero, oltre che l'agricoltura l'industria e il commercio, anche la statistica generale del Regno, l'ufficio del lavoro e altri servizi speciali, che riguardavano le miniere, le acque, ecc.

Il Ministero di Agricoltura industria e commercio è stato poi diviso in tre Ministeri dell'Agricoltura, dell'Industria e del Commercio, e del Lavoro. Poi il Ministero del Lavoro è stato abolito.

Se riuniamo: interessi del debito pubblico, dotazioni della Corona e delle Camere legislative, e pensioni e gli obblighi del tesoro di ogni natura si avrà che questi raggiungevano quasi il miliardo nel loro complesso.

In cifra tonda, circa 900 milioni erano disponibili, di cui quasi la metà erano reclamati dai ministeri militari e *il resto dovea bastare a tutti i servizi pubblici dello Stato*. Ora, poichè le imposte eran già molto elevate, il bilancio dello Stato presentava un'assai debole elasticità. La facilità con cui erano stati contratti debiti, contribuì non poco a codesto fatto.

Le entrate effettive erano per circa 85 % formate da imposte e tasse, appena per 6 da redditi patrimoniali dello Stato. Le spese erano assorbite in grandissima parte da debiti e oneri del Tesoro, da spese militari, e da spese di riscossione e di amministrazione. Tutti i servizi civili formavano appena la quinta parte delle spese.

III

Una interessante pubblicazione della Ragioneria Generale dello Stato, il *Bilancio italiano nel I° cinquantennio della unificazione del Regno*, ci dà la storia del Bilancio dello Stato che, come si vede dalla seguente tabella, era in un cinquantennio, aumentato di più di un miliardo e mezzo. Dopo la guerra è cresciuto in proporzioni assolutamente imprevedibili.

ENTRATE EFFETTIVE ORDINARIE

	Esercizi finanziari			
	1862	Proporzione a 100 del totale	1909-910	Proporzione a 100 del totale
Redditi patrimoniali . .	35.086.369.20	7.5	60.621.156.07	2.8
Imposte dirette . . .	128.845.127.66	27.5	464.176.216.38	21.0
Tasse sugli affari . .	54.972.460.61	11.7	304 691.663.46	13.8
Tasse di consumo . .	82.604.897.83	17.6	533.528.579.57	24.2
Privative	136.407.197.27	29.1	470.515.205.59	21.3
Servizi pubblici	19.336.126.30	4.1	168 791.854.85	7.6
Rimborsi e concorsi .	3.224.001.41	0.7	145.969.577.12	6.6
Entrate diverse. . . .	8.582.122.71	1.8	40.456.007.68	1.8
Entrate per reintegrazione di fondi nel bilancio passivo . . .	» »	1.8	19.725.356.85	0.9
	469.058.302.99	100.0	2.208.475.617.57	100.0

SPESE EFFETTIVE ORDINARIE

	Esercizi finanziari			
	1862	Proporzione a 100 del totale	1909-910	Proporzione a 100 del totale
Debiti perpetui . . .	133.954.948.13	18.2	380.042.627.72	19.7
Debiti redimibili . . .	14 401.785.70	2.0	82.580.014.10	4.3
Debiti variabili . . .	16.003.198.58	2.2	113.709.017.87	5.9
Debito vitalizio . . .	33,310.165,65	4,5	91,808,661,93	4,8
Dotazione al Sovrano ed ai Principi	16,850,000,00	2,3	16,050,000,00	0.8
Spese per le Camere legislative	1.017.800.00	0.1	2.636.073.95	0.1

Spese della amministrazione civile	20.240.637.82	2.8	70.230.801.92	3.6
Spese di commissioni, di cambio e altro per pagamenti all'estero . .	284.000.00	—	434.839.48	—
Spese di riscossione. .	112 016.308.27	15.3	261.662.744.60	13.5
Magistratura (spese di ufficio di personale) .	19.340.718.64	2.6	32.749.155.71	1.7
Spese di giustizia . .	4.589.235.03	0.6	7.005.119.72	0.4
Diplomazia	2.270.400.00	0.3	10.062.836.09	0 5
Servizi pubblici . . .	125.234.043.11	17.1	340.949.738.86	17.6
Asse ecclesiastico . . .	—	—	419.686.69	—
Ministero della guerra .	172.307.350.00	23.5	266.196.020.55	13.8
Ministero della marina	51.754.031.53	7.1	140.311.889.37	7.3
Spese diverse	10.477.866.94	1.4	10.903.052.85	0.6
Reintegrazione di fondi	—	—	19.725.356.85	1.0
Rimborsi dei vari ministeri al Tesoro della spesa del debito vitalizio	—	—	84.904.732.46	4.4
Totale	734.052.459.40	100.0	1.932.382.470,72	100.0

Se le entrate e le spese del bilancio dell'esercizio finanziario 1909-1910 si confrontano con quelle del 1862 si ha che, per cento lire di entrata o di spesa per le singole voci, si avevano, nel 1909-910, i valori riportati nelle seguenti tabelle:

Entrate effettive del Regno d'Italia nell'esercizio finanziario 1909-910 per cento lire di entrate nel 1862

Redditi patrimoniali	172.8
Imposte dirette	360.3
Tasse sugli affari	554.3
Tasse di consumo	645.8
Privative	344.9
Servizi pubblici	872.9
Rimborsi e concorsi	4527.6
Entrate diverse	471.4
Entrate per reintegrazione di fondi del bilancio passivo	—
	470.8

Spese effettive del Regno d'Italia nell'esercizio finanziario 1909-1910, per cento lire di spese nel 1862:

Debiti perpetui	280.3
Debiti redimibili	573.4
Debiti variabili	710.5
Debito vitalizio	275.6
Dotazione al Sovrano ed ai principi	100.0
Spese per le Camere legislative	258.9
Spese dell'amministrazione civile	346.9
Spese di commissioni, di cambio ed altro per pagamenti all'estero	153.1
Spese di riscossione	233.6
Magistratura (spese d'ufficio e di personale)	169.3
Spese di giustizia	152.8
Diplomazia	443.2
Servizi pubblici	272.2
Asse ecclesiastico	—
Ministero della guerra	154.5
Ministero della marina	271.1
Spese diverse	104.1
Reintegrazioni di fondi	—
Rimborsi dei vari ministeri al Tesoro della spesa del debito vitalizio	—
Totale	263.2

Le entrate effettive ordinarie dello Stato, dal 1862 al 1909-1910, sono state le seguenti:

ENTRATE EFFETTIVE ORDINARIE DAL 1862 AL 1909-910

	Entrate effettive ordinarie 1862 al 1909-910	Proporzione a 100 del totale
Redditi patrimoniali	3.386.240.342.45	52
Imposte dirette	18.243.443.084.14	28.0
Tasse sugli affari	8.759.960.290.15	13.5
Tasse di consumo	14.516.663.315.10	22.3
Privative	14.182.501.784.42	21.8
Servizi pubblici	3.596.257.972.80	5.5
Rimborsi e concorsi	1.220.187.257.43	1.9
Entrate diverse	953.332.899.34	1.5
Entrate per reintegrazione di fondi nel bilancio passivo	217.943.182.41	0.3
	65.076.508.128.24	100.0

Dunque, non tenendo conto delle entrate straordinarie e di quelle derivanti soprattutto da debiti o diminuzioni di patrimonio, l'Italia ha ricavato le sue più grandi entrate dalle imposte: principalmente dalle imposte dirette e dalle tasse di consumo. Insieme queste due voci danno più della metà delle entrate del Bilancio italiano.

Nello stesso periodo le spese effettive ordinarie hanno raggiunto quasi 63.000.000.000 e gli oneri dello Stato (interessi di debiti, dotazioni, pensioni, ecc.) ne hanno assorbito quasi la metà.

SPESE EFFETTIVE ORDINARIE DAL 1862 AL 1909-910

	Spese effettive ordinarie 1862 al 1909.910	Proporzione a 100 del totale
Debiti perpetui	18.522.466.889.51	29.5
Debiti redimibili	3.572.936.518.19	5.7
Debiti variabili	3.966.301.897.04	6.3
Debito vitalizio	2.882.626.394.91	4.6
Dotazione al Sovrano ed ai Principi	746 143.430.96	1.2
Spese per le Camere legislative	96.095.920.86	0.2
Spese generali dell' Amministrazione Civile	1.755.005.041 99	2 8
Spese di commissione, di cambio ed altro per pagamento all' estero.	81 474.328.59	0.1
Spese di riscossione	7.482.763.937.96	11.9
Magistratura (spese d'ufficio e di personale)	1.198.280.978.25	1.9
Spese di giustizia	258.530.679.42	0.4
Diplomazia	293.404.289.87	0.5
Servizi pubblici	7.683.409.738.97	12.3
Asse ecclesiastico	131.661.187.31	0.2
Ministero della Guerra	10.023.794.933.70	16.0
Ministero della Marina	3.464.087.940.57	5.5
Spese diverse	196.790.194.80	0.3
Rimborso dei vari ministeri al Tesoro della spesa del debito vitalizio	168.721.533.33	0.3
Reintegrazione di fondi	192.404.641.15	0.3
	62.716.898.075.38	100.0

IV.

Per effetto delle grandi spese fatte durante la guerra la situazione è venuta del tutto a mutare.

Secondo il Rendiconto consuntivo per l'esercizio finanziario 1920-21 la spesa effettiva dei vari Ministeri (spesa ordinaria e straordinaria) è stata la seguente in migliaia di lire:

Ministero del tesoro		15.019.913	migliaia di lire
»	delle finanze	1.899.958	»
»	della giustizia e degli affari di culto	168.870	»
»	degli affari esteri	109.615	»
»	delle colonie	232.409	»
»	dell'istruzione pubblica	863.000	»
»	dell'interno	824.338	»
»	dei lavori pubblici	1.306.018	»
»	delle poste e dei telegrafi	884.111	»
»	della guerra	3.727.481	»
»	della marina	1.331.850	»
»	dell'agricoltura	69.000	»
»	per l'industria e il commercio	1.500.004	»
»	per il lavoro e la previdenza sociale	84.983	»
»	per le terre liberate	671.938	»
	Totale	28.783.488	

Le spese effettive durante l'esercizio 1920-21 sono state quindi di 28.783 milioni.

Durante la guerra sono stati creati alcuni Ministeri, Commissariati e segretariati generali: alcuni sono finiti anche con la guerra, o poco dopo, le Armi e Munizioni, i Trasporti, gli Approvvigionamenti, le Terre liberate, ecc.

Al 30 aprile 1922 la situazione del debito era la seguente espressa in milioni di lire:

Debiti prebellici	milioni	13.453.6
Prestiti nazionali	»	35 816.1
Prestiti all'estero	»	21 361.5
Buoni del tesoro poliennali	»	26.037.-
Circolazione bancaria per conto dello Stato	»	8.359.8
Circolazione dei biglietti dello Stato	»	2.627.-
Conto corrente fruttifero con la Cassa depositi e prestiti	»	487.7
	Totale milioni	114.579.5

Le spese principali per il 1921-22 si riassumono così:

Interessi di debiti	5.300	milioni
Pensioni di guerra e assistenza invalidi .	1.900	»
Risarcimenti di danni di guerra	2.411	»
Disavanzo ferroviario	960	»
Disavanzo approvigionamenti	600	»
Spese per la Guerra	2.492	»
Spese per la Marina	2.112	»
Totale	15.814	

Naturalmente tutte le più grandi spese si sono dovute fare con debiti e in parte con aumenti di circolazioni, che sono la forma più pericolosa del debito.

Dall'anno anteriore alla guerra 1913-14 al 1922-23 si sono avute entrate e spese effettive nelle seguenti proporzioni

	Entrate effettive	Spese effettive	Disavanzo
		(in milioni)	
1913-14	2.523.7	2 687.6	163.9
1914-15	2.559.6	5.395 3	2.835.1
1915-16	3.733.7	10.625.2	6.891.5
1916-17	5.345-	17.595.2	12.250.2
1917-18	7.332.8	25.298.8	17.766 -
1918-19	9.675.8	32.451.5	22.775 7
1919-20	15.207.5	23.098.4	7.885.9
1920-21	18.071 -	34.041.6	16.570.6
1921-22	18.120	24.721.7	6.487.7
1922-23	18.202	22.200	3.800 -

Fu durante il 1919-20 (gabinetto Nitti) che furono aumentate effettivamente tutte le entrate e ricominciò l'opera di restaurazione della finanza che ha richiesto e richiederà grandissimi sacrifizi.

Come è noto in Italia l'emissione dei biglietti di banca è affidata a tre istituti, Banca d'Italia, che è una società per azioni, Banco di Napoli e Banco di Sicilia, che sono istituti autonomi, derivanti da antiche fondazioni. La sola circolazione degli istituti di emissione era al 31 gennaio 1922 di 18.755 milioni. Al 31 maggio 1922 la circolazione degli istituti di emissione era in complesso di 17.495.6 milioni, quella dei biglietti di Stato 2 268 milioni.

Ciò ha quindi molto contribuito a deprezzare il cambio italiano.

Il cambio è anche l'effetto della grande differenza fra l'ammontare delle importazioni e quello delle esportazioni.

Un dollaro in parità vale 5,18 lire, una sterlina 25,22, un franco svizzero 1 lira.

I cambi medi mensili sono stati espressi in ragione percentuale:

	Londra	Svizzera	New York
Media anno 1913-14	100.96	100.78	100.72
» 1914-15	106.79	105.15	106.89
luglio 1917	136.43	154.94	139.57
luglio 1918	169.33	226.66	168.23
luglio 1919	148.84	151.36	162.47
luglio 1920	266.84	305.53	333.43
luglio 1921	317.28	363.55	422.59

Il 4 maggio 1923 a Milano una sterlina si paga 94,70, un dollaro 20.46, 100 franchi svizzeri 369.25.

Da ciò la necessità, volendo combattere l'altezza dei cambi, che determina in molta parte l'asperità dei prezzi, di ridurre la circolazione, di fare grandi economie in tutte le spese pubbliche e di aumentare e consolidare le entrate.

Secondo il consuntivo del 1921-22 le entrate principali dello Stato italiano sono state: 3.785 milioni d imposte dirette, alcune però di carattere transitorio come gli extraprofitti di guerra e gli aumenti di patrimonio derivati dalla guerra. Le imposte sui fondi rustici, sui fabbricati, sulla ricchezza mobile e sul patrimonio contribuiscono con 2.001 milioni. Le imposte sui trasferimenti della ricchezza hanno reso, a causa dei gravi aumenti 2.178 milioni; le imposte sui consumi 2.233 milioni, i monopoli industriali 3.388 milioni, di cui 2 688 il solo tabacco, 157 il sale e 183 i fiammiferi e le carte da gioco. I servizi postali, telegrafici e telefonici han reso 633 milioni; ma l'azienda è sempre molto passiva. È forse inutile entrare nell'esame dettagliato delle singole entrate, in quanto non solo sono state molto mutate, ma molte delle imposte attuali dovrebbero essere soggette a nuova revisione.

5

LTRH35.00